



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

Departamento de Economia

Luís Antônio Martins Chaves

**O uso dos serviços de consultoria no setor público brasileiro: Evolução do gasto e seu uso
como instrumento de política econômica**

Brasília - DF

2024

Luís Antônio Martins Chaves

**O uso dos serviços de consultoria no setor público brasileiro: Evolução do gasto e seu uso
como instrumento de política econômica**

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientadora: Prof^a Daniela Freddo

Brasília

2024

CIP - Catalogação na Publicação

M953u Martins Chaves, Luis Antônio.
O uso dos serviços de consultoria no setor público brasileiro: Evolução do gasto e seu uso como instrumento de política econômica / Luis Antônio Martins Chaves; orientador Daniela Freddo. -- Brasília, 2024.
62 p.

Monografia (Graduação - Ciências Econômicas) -- Universidade de Brasília, 2024.

1. Serviço de consultoria. 2. Orçamento público. 3. Política econômica. 4. Setor público. 5. Compras públicas. I. Freddo, Daniela, orient. II. Título.

Luís Antônio Martins Chaves

O uso dos serviços de consultoria no setor público brasileiro: Evolução do gasto e seu uso como instrumento de política econômica

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Data da aprovação: 27/09/2024

Daniela Freddo — Orientadora

Doutora em Economia

Professora da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas/Departamento de Economia

Adriana Moreira Amado — Membro da Banca

Doutora em Economia

Professora da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas/Departamento de Economia

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a minha família, que me prestou apoio desde o primeiro momento, nessa longa jornada de quase sete anos cursando economia. Apoio que vem desde antes de ingressar na universidade, com os incansáveis esforços de acompanhar nos estudos, com incentivos ao conhecimento e leitura do meu pai, ou com os incansáveis esforços de cuidado, carinho e cultura com minha mãe. Definitivamente, moldaram o aprendizado e conhecimento que carrego até hoje, a construção de uma rede de apoio e suporte construído dentro de casa com meus Pais e irmãos foram de suma importância para enfrentar as dificuldades de estudo e início de carreira.

Agradeço também à minha namorada, companheira e parceira, Fabrícia Guggiana, que esteve presente comigo nessa caminhada, desde o princípio, em 2018. O ambiente de companheirismo e trocas que temos, me permitiu ir além, me trouxe mais confiança e aprendizado para buscar realizar essa etapa e seguir por mais conquistas, juntos.

O período inicial da minha graduação, estudando na UFG e morando em uma nova cidade, foi de suma importância para o meu crescimento pessoal. Nesse sentido, agradeço quem me deu suporte e apoio, especialmente ao meu Tio Paulo Rogério e aos meus amigos de graduação Felipe e André. Essa primeira etapa que, foi a mais difícil na minha trajetória pessoal e acadêmica, sem a presença de vocês, talvez não tivesse se concretizado.

Aos meus amigos de Brasília, Lucas Pietra, Rafael Braz, Felipe Paradas e Gabriel Pinheiro, que além do companheirismo me demonstraram nos diversos dias na sala de estudos da FACE, dentre outros, o real significado de uma amizade saudável, o valor de estudo e trabalho duro.

Agradeço a todos colegas que cruzaram meu caminho durante quase quatro anos de estágio, tanto no SEBRAE, quanto na CNI, as trocas e aprendizados com diferentes pessoas e diferentes contextos me fizeram crescer além do profissional. O assunto deste trabalho e a motivação para pesquisar um tema inovador, só ocorreu pelas experiências práticas nesse período. Destaco, nesse sentido, duas pessoas que foram chave para a realização e motivação de pesquisa, Caroline Giusti e meu Tio Alessandro Flávio, muito obrigado pelas trocas, que viabilizaram esse estudo e me estimulou intelectualmente.

Finalizo minha graduação satisfeito e ansioso pelas próximas etapas.

RESUMO

Nesse estudo investiga-se o uso dos serviços de consultoria no setor público brasileiro. Foi desenvolvido com o objetivo de avaliar o impacto desses serviços no funcionalismo público, tendo em vista a lacuna de pesquisa sobre esse tema no Brasil. Para tanto, foi necessário qualificar o conceito dos serviços de consultoria, revisar o tema internacionalmente e mensurar, através do orçamento público, o tamanho do mercado nos diferentes entes federativos. Realizou-se, assim, tanto uma pesquisa qualitativa quanto quantitativa, cujo os dados foram analisados de acordo com as métricas de contabilidade aplicadas ao setor público. Diante disso, verificou-se que houve aumento do uso desse serviço, para o período analisado, e que os diferentes governos o utilizam com enfoque e dimensões diferentes, os quais permitiram a conclusão de que os serviços de consultoria também podem agir como instrumento de política econômica no Brasil.

Palavras-chave: Serviço de consultoria. Orçamento público. Política econômica. Setor público. Compras públicas.

ABSTRACT

This study investigates the use of consulting services in the Brazilian public sector. It was developed with the objective of evaluating the impact of these services on civil services, given the research gap on this topic in Brazil. To this end, it was necessary to qualify the concept of consulting services, review the topic internationally and measure, through the public budget, the size of the market in the different federative entities. Thus, both qualitative and quantitative research were carried out, and the data were analyzed according to the accounting metrics applied to the public sector. In view of this, it was found that there was an increase in the use of this service, for the period analyzed, and that different governments use it with different approaches and dimensions, which allowed the conclusion that consulting services can also act as an instrument of economic policy in Brazil.

Keywords: Consulting service. Public budget. Economic policy. Public sector. Public procurement.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Categoria de dispêndio dos Serviços de consultoria.....	30
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Execução Orçamentária de compras públicas dos entes federativos entre 2006 e 2017	17
Tabela 2 – Execução Orçamentária das administrações diretas e indiretas entre 2006 e 2017	18
Tabela 3 - Distribuição do uso dos serviços de consultoria por continente	28
Tabela 4 - Gastos ponderados pelo PIB em consultoria em 2005	29
Tabela 5 - Execução Orçamentária federal 2000 – 2023 (à preços correntes de 2023)	42
Tabela 6 - Média anual da execução orçamentária das categorias de compras públicas (2000-2023).....	45
Tabela 7 - Execução Orçamentária em proporção do orçamento pago (2000-2013).....	46
Tabela 8 - Média anual da execução orçamentária em serviços de consultoria dos órgãos federais (2000-2023).....	47
Tabela 9 - Execução Orçamentária subnacional 2013 – 2022 (à preços correntes de 2023) ...	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Execução Orçamentária federal dos serviços de consultoria 2000 – 2023 (em R\$ bilhões, à preços correntes de 2023).....	43
Gráfico 2 - Execução Orçamentária federal dos serviços de consultoria por governo federal (em R\$ bilhões, à preços correntes de 2023)	44
Gráfico 3 - Serviços de consultoria em proporção do gasto com compras públicas (2000 - 2023) (%)	46
Gráfico 4 - Média anual da execução orçamentária em serviços de consultoria por função da despesa (2000-2023) (R\$ milhões).....	47
Gráfico 5 - Execução orçamentária de serviços de consultoria nos municípios (RS Bilhões)	49
Gráfico 6 - Execução orçamentária de serviços de consultoria nos estados (RS Bilhões).....	50
Gráfico 7- Execução orçamentária de serviços de consultoria nos municípios e estados (RS Bilhões).....	50
Gráfico 8- Média anual da execução orçamentária de serviços de consultoria dos governos estaduais (RS milhões)	51
Gráfico 9- Média anual da execução orçamentária de serviços de consultoria dos governos municipais (RS milhões)	52
Gráfico 10- Média anual da execução orçamentária de serviços de consultoria das prefeituras municipais (RS milhões)	53

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 COMPRAS PÚBLICAS, DEFINIÇÕES E DELIMITAÇÕES.....	14
2.1 Orientações e etapas das compras públicas	15
2.2 O tamanho do mercado de compras públicas	16
3 DELIMITANDO OS SERVIÇOS DE CONSULTORIA	19
3.1 Histórico e evolução do uso nos mercados desenvolvidos	19
3.2 Definição e categorização dos serviços de consultoria	21
3.3 Uso dos serviços de consultoria no setor público	23
3.4 Serviços de consultoria nos países em desenvolvimento	25
3.5 Críticas ao uso dos serviços de consultoria	26
4 OS MERCADOS DE CONSULTORIA NO MUNDO.....	28
4.1 O mercado de consultoria na Índia.....	31
4.2 O mercado de consultoria na Alemanha	32
4.3 O mercado de consultoria no Reino Unido	33
4.4 O mercado de consultoria na China	34
5 MENSURAÇÃO DO MERCADO DE CONSULTORIA BRASILEIRO: DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS	37
5.1 Categorização orçamentária dos serviços de consultoria no Brasil.....	38
5.2 Definição orçamentária dos serviços de consultoria no sistema contábil brasileiro	38
5.3. Estatísticas oficiais e bases de dados utilizadas.....	40
6 MERCADO DE CONSULTORIA BRASILEIRO DE 2000 A 2022	42
6.1 Despesa orçamentária federal	42
6.2 Despesa orçamentária subnacional (Estados e Municípios)	48
7 CONCLUSÃO.....	55

1 INTRODUÇÃO

Nesse estudo busca-se entender a atual situação do mercado de consultorias no Brasil. Através de análise qualitativa, será investigado o impacto dos serviços de consultoria nos diferentes âmbitos do mercado, demonstrando as funções, histórico e cenário internacional. A análise quantitativa, sob a ótica do orçamento público, permitirá dimensionar o tamanho do mercado de consultoria no funcionalismo público brasileiro, demonstrando o impacto em diferentes órgãos e âmbitos federativos.

O objetivo é viabilizar o início de uma discussão sobre o tema, uma vez que, percebe-se uma lacuna de pesquisa acadêmica, no Brasil. Compreendendo como esses serviços impactam na tomada de decisões dos diferentes âmbitos e órgãos do funcionalismo público brasileiro e se há perda de centralidade e autonomia. Permitindo refletir sobre as suas diferentes utilizações e desejo de imbuir a empresas terceiras a tomada de decisão governamental.

A história dos serviços de consultoria moderna se choca com a história do capitalismo (Mazzucato; Collington, 2023). O neoliberalismo, difundido na década de 80, reconfigurou o desenvolvimento entre e dentro dos países, realocando o controle das decisões sobre os recursos econômicos – em termos de investimento, emprego e produção – nas mãos do setor privado (Fine; Saad Filho, 2016). Esse cenário conferiu perda de autonomia e centralidade de tomada de decisões por parte do Estado (Veríssimo; Miranda, 2011). O Brasil acompanhou essa tendência, uma vez que houve privatizações e terceirização de serviços públicos (Druck *et al.* 2018). Com essa terceirização, percebe-se que em diferentes regiões do globo, as chamadas empresas de consultoria passaram a exercer um papel importante nos mais diversos contratos firmados com governos.

Empresas de consultoria têm no seu portfólio serviços de gestão empresarial, financeira, de marketing e vendas. Esses serviços promovem e lucram com estudos e implementação de privatizações, reformas de gerenciamento do serviço público, digitalização e diversos outros tipos de serviço que elaboram, planejam e são estruturantes na tomada de decisões de governos.

Refletir sobre a atuação governamental e centralidade das tomadas de decisão é de suma importância no cenário atual. Após a crise da COVID 19, há uma tendência de imbuir mais propósito público à governança corporativa, uma vez que exigiu alta eficiência da interação entre agentes públicos e privados (Kattel, 2023). O enfrentamento do aquecimento global e mudanças climáticas exigem maior nível de eficiência na coordenação entre os agentes sociais, como por exemplo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que refletem esses desafios coletivos que necessitam de uma agenda comum (Mazzucato, 2023).

Com esse cenário de aquecimento global, guerras, guerra comercial e realocação das cadeias produtivas (Jornal da USP, 2023), a perda de autonomia e tomada de decisão do setor público ao terceirizar para empresas de consultoria seu funcionalismo, baseado na premissa de que o setor público é por natureza ineficiente e deve agir apenas como regulador e corretor de externalidades (Myles; 1995), pode gerar uma resposta difusa e descentralizada do setor privado para combater os desafios contemporâneos (Clark; Reed; Sunderland, 2018).

O órgão Net Zero Tracker, que levanta dados sobre as metas de poluição definidas por diferentes instituições no mundo, mostrou que metade das 2.000 maiores empresas globais, estabeleceram metas para anular as emissões, dessas 1.000, apenas 4% estão adotando medidas efetivas e de acordo com o seu compromisso, a fim de atingir a meta do acordo de Paris e travar o aquecimento global. Explicitando que sem regulação e controle governamental, o setor privado que tem como meta exclusiva o lucro privado, não atinge a articulação necessária para resolver problemas coletivos.

A discussão levantada sobre o uso dos serviços de consultoria no Brasil, além de permitir a reflexão sobre o nível de coordenação do governo, também traz uma visão acerca do orçamento da união, que tem um espaço marginal no debate da economia brasileira e que representa mais de 40% do PIB. Segundo Afonso (2016) a lógica do orçamento que é analisada dentro da macroeconomia não se preocupa com todas as contas da contabilidade, se preocupa em construir variáveis próprias para análise, tanto de resultado como superavit, déficit, dívida bruta e líquida. Logo, ir além dessas métricas e métodos já estabelecidos suscita o debate sobre o orçamento esmiuçado e eficiência desse gasto.

Primeiramente, será feita uma revisão sobre o mercado de compras públicas brasileiras, a fim de categorizar o grupo do gasto que os serviços de consultoria compõem. No segundo capítulo, será definido conceitualmente o escopo e a atuação dos serviços de consultoria. No terceiro capítulo, será feita uma revisão bibliográfica a respeito dos diferentes estudos e composições do mercado de consultoria em outros países. Finalmente, no quarto e no quinto capítulos, serão definidas metodologicamente as fontes e apresentado os dados a respeito do gasto com os serviços de consultoria nos entes federais e subnacionais brasileiros.

Não se pretende, neste trabalho, estabelecer juízo de valor a respeito do uso, ou não uso dos serviços de consultoria, mas sim criar uma base para a discussão do tema no Brasil, permitindo uma reflexão crítica sobre o uso desses serviços.

2 COMPRAS PÚBLICAS, DEFINIÇÕES E DELIMITAÇÕES

Para mensurar e entender a atuação dos mecanismos de terceirização de serviços do setor público, deve-se delimitar e definir compras públicas, o mecanismo utilizado pelos governos para a contratação dos serviços de consultoria.

As compras públicas têm como função prover melhoria nos bens e serviços ofertados pelo Estado e conseqüentemente impactar positivamente a qualidade de vida dos cidadãos (Costa, 2019). Essa categoria de bens e serviços, pode ser desde a compra de materiais básicos com menor custo, como materiais de papelaria e impressão, até produtos de alto valor, como satélites e reatores nucleares.

Por ser o Estado quem efetua a compra, essa categoria passa a ter bastante impacto social e econômico na sociedade, uma vez que governos detêm muita capacidade financeira. Essa categoria de dispêndio, que vai além de manter a funcionalidade dos mecanismos do Estado, se torna, portanto, uma importante ferramenta de governos, estados e municípios para realização de políticas públicas (Garcia, 2011). Além disso, as compras públicas podem se tornar uma ferramenta importante em momentos de restrição monetária e fiscal (Santos, 2022).

Logo, o transbordamento da ação de se realizar compras públicas, tem impacto direto no desenvolvimento econômico, social, industrial, tecnológico e ambiental. A agenda de governo para o desenvolvimento pode ser utilizada para objetivos específicos, privilegiando e incentivando determinados setores do comércio, da indústria ou dos serviços. Desenvolvendo mais a promoção do bem-estar social, do lazer ou da educação.

A administração pública, cada vez mais, atribui valor e importância à essa ferramenta de gestão governamental, já que o setor público vem passando por um processo de transformação e reestruturação administrativa, com um consenso da necessidade de mudança do sistema de compras públicas (Costa, 2000). Segundo Ribeiro e Júnior (2019) a crescente complexidade do ambiente das compras públicas passa pelos pontos de: avanço dos acordos internacionais em torno desse tema; crescente utilização de tecnologias de informação e comunicação por parte da administração pública; existência de múltiplos objetivos (muitas vezes conflitantes); problemas como corrupção; e clamor por transparência e prestação de contas.

Nessa esteira de reformular o paradigma das compras governamentais Baily *et al.* (2000) propõem uma ênfase de gasto proativo, no qual a visão das compras públicas visa a adicionar valor e ser estruturante e estratégica, trazendo um contraponto à visão até então dominante, no qual a compra pública é um tipo de gasto reativo e com ênfase de curto prazo, ou seja, não

estruturante. Portanto, revisar o gasto com consultoria no sistema de compras públicas nacional está alinhado com a visão proativa desse tipo de gasto, a fim de rever se esse dispêndio está sendo estruturante e estratégico, ou apenas reativo e de curto prazo.

2.1 Orientações e etapas das compras públicas

A organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divide a orientação das compras públicas em primárias, na qual o objetivo é pela busca de eficiência econômica, qualidade, celeridade, responsabilidade e transparência; e em orientação secundária que são as perspectivas de promoção dos desenvolvimentos econômico, social, industrial, tecnológico, ambiental, etc (Thorstensen, 2021).

Ao rever quantitativamente o montante das contratações de consultorias no Brasil, o enfoque do presente estudo, é a análise sob a ótica da orientação primária da compra pública. A fim de provocar reflexão sobre se realmente a orientação primária de prover bem-estar e maior eficiência do serviço público estão sendo atribuídos ao serviço público na mesma escala do que os contratos de consultoria. Possibilitando enxergar como ocorre o trade off entre bem-estar social e gasto governamental, para esse tipo de dispêndio.

A orientação secundária das compras públicas, que diz respeito ao transbordamento da ação de compra no desenvolvimento econômico e social, será analisada a partir da mensuração do gasto com pequenas e médias empresas de consultoria domésticas. Mensurar esse tipo de gasto possibilita enxergar como o impacto do gasto público para empresas de consultoria nacionais e de pequeno e médio porte agem no mercado doméstico. Segundo Moreira (2012), os governos podem utilizar de suas aquisições de bens e serviços com o intuito de fomentar empresas domésticas, em detrimento a empresas externas.

Para melhor execução de qualquer que seja a orientação das compras públicas, é proposto pelo Tribunal de Contas da União (TCU), um metaprocesso de aquisições, no qual se entende como sendo um ciclo de compras públicas estruturado em quatro etapas: (i) Oficialização da demanda; (ii) Planejamento da contratação; (iii) Seleção do fornecedor; (iv) Gestão do contrato. Essas etapas incorporam temas legais, jurídicos, fiscais, de governança e gestão, de logística, de política de incentivos, de controle, de sustentabilidade, de inovação (TERRA; CARLOS, 2018)

Teixeira, Sila e Salomão (2014), destacam a necessidade da estratificação das compras públicas em etapas pois permite uma visão integrada, não só do ciclo em si, como também das

possibilidades de expansão das fronteiras da área de compras e da própria organização pública. Ferrer (2015) afirma que pensar as compras públicas como um ciclo é presente em poucos casos no Brasil.

Essa falta de visão integrada do ciclo limita a atuação estratégica da contratação de compras públicas e conseqüentemente da contratação de serviços de consultoria. O presente estudo propõe, portanto, uma ênfase na etapa de planejamento da contratação, a fim de entender a motivação e a necessidade da atuação do serviço. Com uma tendência mundial de maior inserção dos serviços de consultoria no funcionalismo público (Mazzucato; Collington, 2023), planejar e estruturar a atuação da compra é de suma importância para rever os contratos que serão estabelecidos, com fim a não permitir gastos supérfluos e perda de centralidade das decisões e de autonomia do funcionalismo público.

Após delimitar o planejamento dos contratos o enfoque na etapa de seleção do fornecedor interessa o atual estudo, mas de maneira secundária, pois é nessa etapa que a seleção de fornecedores nacionais é viabilizada.

2.2 O tamanho do mercado de compras públicas

Entender a dimensão do mercado que os serviços de consultoria estão inseridos é de suma importância para visualizar o panorama geral e entender as especificidades do setor, a fim de estabelecer uma métrica de comparação do setor com o todo.

O volume de recursos gastos com compras públicas no Brasil, no período de 2006 a 2017, foi em média de 544 bilhões de reais por ano, o que corresponde à 12,5% do produto interno bruto do país (Ribeiro; Júnior 2019). Segundo o portal de compras do Governo Federal, o valor estimado das compras do Estado Brasileiro, somente no primeiro semestre de 2023, já soma 447 bilhões de reais em compras públicas (Brasil, 2023).

Tabela 1 - Execução Orçamentária de compras públicas dos entes federativos entre 2006 e 2017

Ano	União		Estados		Municípios		Total		PIB
	R\$ bilhões	% do PIB							
2006	172	7,2	59	2,5	85	3,6	320	13,5	2.409
2007	192	7,0	58	2,1	96	3,6	347	13,0	2.720
2008	241	7,8	76	2,5	117	3,9	436	14,4	3.110
2009	250	7,5	88	2,6	103	3,2	444	13,7	3.333
2010	301	7,7	103	2,7	121	3,2	529	14,0	3.886
2011	309	7,1	92	2,1	141	3,4	542	13,1	4.376
2012	379	7,9	91	1,9	161	3,7	637	14,5	4.815
2013	406	7,6	116	2,2	153	2,9	675	12,7	5.332
2014	443	7,7	142	2,5	173	3,0	759	13,1	5.779
2015	383	6,4	113	1,9	176	2,9	672	11,2	5.996
2016	322	5,1	121	1,9	190	3,0	633	10,1	6.259
2017	324	4,9							6.560
	3.721	6,8	1.060	2,2	1.516	3,2	5.994	12,5	54.575
	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total

Tabela retirada de Ribeiro; Júnior, 2019

Fontes: Tesouro Gerencial, 2006-2017; e MP, 2016-2017

O gasto ocorre nos âmbitos da administração federal, estaduais e municipais. Como mostra a tabela 1 que descreve os gastos para entre os entes federativos entre os anos 2006 e 2017.

Como mostra a distribuição da tabela a maior quantidade do gasto é federal, seguido pelos municípios e pelos estados. Uma justificativa para o alto gasto do ente federal é o gasto da administração pública indireta, referente às compras públicas das empresas estatais.

A tabela 2 mostra os gastos dos entes federativos distribuídos entre administração direta e administração indireta entre os anos de 2006 e 2017.

Tabela 2 - Execução Orçamentária de compras públicas dos entes federativos entre 2006 e 2017

Ano	Indireta ¹												Total		PIB
	Direta		Não dependentes ³												
			Entidades da administração indireta e estatais dependentes ²				SPE						IFOFs		
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	Grupo Petrobras		Grupo Eletrobras		Demais		R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	
2006	20	0,83	20	0,85	98	4,1	17	0,71	7	0,31	10	0,41	172	7,2	2.409
2007	18	0,67	19	0,68	118	4,3	18	0,68	8	0,28	11	0,40	192	7,0	2.720
2008	20	0,65	20	0,65	155	5,0	22	0,72	8	0,26	14	0,46	241	7,8	3.110
2009	23	0,70	27	0,80	155	4,6	21	0,63	10	0,29	15	0,45	250	7,5	3.333
2010	30	0,76	34	0,86	188	4,8	23	0,60	11	0,29	15	0,38	301	7,7	3.886
2011	29	0,67	33	0,75	190	4,3	26	0,59	13	0,30	17	0,39	309	7,1	4.376
2012	32	0,66	32	0,67	251	5,2	29	0,60	15	0,30	21	0,43	379	7,9	4.815
2013	37	0,69	36	0,68	263	4,9	33	0,61	16	0,29	22	0,41	406	7,6	5.332
2014	46	0,79	40	0,68	279	4,8	39	0,68	15	0,26	25	0,43	443	7,7	5.779
2015	44	0,73	33	0,56	225	3,8	44	0,74	15	0,25	21	0,36	383	6,4	5.996
2016	48	0,76	39	0,62	161	2,6	39	0,63	14	0,22	21	0,34	322	5,1	6.259
2017	43	0,66	36	0,55	173	2,6	38	0,59	12	0,18	21	0,32	324	4,9	6.560
	390	0,71	369	0,68	2.256	4,1	351	0,64	144	0,26	213	0,39	3.721	6,8	54.575
	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total	Média	Total

Tabela retirada de Ribeiro; Júnior, 2019

Fontes: Tesouro Gerencial, 2006-2017; e MP, 2016-2017

Como mostram os gráficos, o gasto de compras públicas pela união totaliza, em média, 6,8% do PIB, no período de referência, desses, 6,1% correspondem a compras da administração indireta e apenas 0,71% correspondem a compras da administração direta, referente aos gastos propriamente do governo federal. É importante destacar que o impacto da Petrobras nesse gasto é dominante e corresponde a 4,1% no PIB.

No período analisado percebe-se uma queda na relação compras públicas e PIB para os anos mais recentes. Essa queda ocorre nos diferentes âmbitos da administração pública, federal, municipal e estadual, mas é predominantemente explicada pela diminuição do montante de compras da Petrobras, que teve proporcionalmente maior queda e explica a maior parte do gasto.

O Brasil mantém, em média, um montante similar ao gasto com compras públicas de outros países. Segundo a organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico os gastos dos países membros correspondem, em média, à 12% do PIB (OCDE, 2023).

3 DELIMITANDO OS SERVIÇOS DE CONSULTORIA

Feita a categorização das compras públicas, grupo que os serviços de consultoria integram, pode-se partir para a delimitação e definir conceitualmente a partir de referências bibliográficas esse tipo de serviço.

3.1 Histórico e evolução do uso nos mercados desenvolvidos

Serviços de consultoria são vistos por empresas e governos como uma fonte de conhecimento externo para serviços em que faltam capacidades de implementação interna. Práticas de contratos com agentes externos, a fim de imbuir novos conhecimentos e especialidades vêm sendo adotadas no mundo industrializado desde 1870, no qual algumas empresas industriais contratavam engenheiros com pouco tempo de contrato, para controlar o ritmo da inovação dentro de indústrias de base tecnológica, esses primeiros consultores eram especialistas em campos de atuação específica, graduados em universidades de ponta (Mckenna, 2006).

Após o surgimento desse novo tipo de serviço, que firmou diferentes tipos de contrato com especialistas de áreas específicas, os serviços de consultoria foram se expandido e foram surgindo novos modelos e enfoques de atuação para implementação nas empresas. Em 1911, com a publicação do livro “*Principles of Scientific Management*” do Frederick Taylor, foi proposto e sistematizado uma abordagem de se repensar e reestruturar os postos de trabalho e a estrutura de produção das manufaturas, a fim de atingir maior eficiência (Taylor, 1911). A partir daí consultores começaram a se organizar e formar cooperações, como a Mckinsey que surgiu em 1920 oferecendo serviços de contabilidade de custos (Mckenna, 2006).

Novas abordagens e metodologias surgiram nessa época e o escopo dos serviços de consultoria começou a ser formado nos países desenvolvidos. Mas, o que garantiu escala para a utilização desse tipo de serviços foram mudanças regulatórias, que obrigaram os bancos a separarem suas atividades comerciais e de investimento, a fim de diminuir os conflitos de interesses, portanto, empresas de auditoria não poderiam mais prestar serviços de consultoria para empresas que elas auditavam. Com isso, serviços de consultoria que ou eram uma parte dos serviços de auditoria, ou eram especializadas em consultoria e correspondiam a uma fração do tamanho das empresas de auditoria, começaram a ganhar escala. Isso aconteceu na esteira da crise bancária americana de 1929, que forçou os reguladores a adotarem medidas de controle

especulativo financeiro, segundo Mckenna (2006) “Consultorias de gestão não tiveram um crescimento gradual e linear de evolução, elas emergiram de um equilíbrio competitivo, a partir da regulação, no começo dos anos 1930”.

Com esse cenário de expansão, grandes empresas começaram a surgir. A McKinsey, atualmente uma das maiores na área, começou oferecendo serviços com enfoque na contabilidade de custos, que se estabeleceu a partir da consolidação da teoria neoclássica e microeconômica, que moldou a forma como os mercados, estado e os negócios agem atualmente (Reinert, 2012). Essa nova abordagem, aliada a necessidade de reestruturação financeira das empresas na grande depressão de 1929, fizeram com que a McKinsey se consolidasse no mercado (McDonald, 2014).

O cenário das duas grandes guerras foi favorável para a expansão global das empresas de consultoria, que durante as guerras mundiais exportavam seus serviços através de consultoria para a expansão da indústria de defesa, e após as guerras, através do plano Marshall, ajudaram a reconstruir os países Europeus (Saint-Martin, 2017).

Após o cenário de guerra, os serviços de consultoria continuaram expandido e se consolidando no mundo desenvolvido através de diferentes abordagens e tipos de serviços ofertados. A crescente digitalização e implementação de sistemas em rede, fizeram com que a partir das décadas de 1970 e 1980, as grandes empresas de consultoria, deixaram os serviços de auditoria e contabilidade de custos se tornarem atividades marginais no seu escopo de atuação, em detrimento de focar esforços em contratos de serviços de Tecnologia da Informação (TI) (Mazzuatto; Collington 2023). Essa nova abordagem foi reforçada por medidas regulatórias implementadas primeiramente pelos Estados Unidos, que proibiu que empresas de computação fornecessem consultoria para os seus próprios sistemas, devido a preocupações antitruste, tal medida colaborou para expansão de consultorias que focam em fornecer serviços de implementação de outros sistemas (Mckenna, 2006). Além disso, a crescente digitalização, uso de serviços de internet, inteligência artificial e nuvem, foram criando gradualmente um ambiente ainda mais favorável para esse tipo de serviços nas diferentes consultorias no mundo.

Exemplificando a consolidação desses serviços nos países desenvolvidos, a Boston Consulting Group (BCG), outra grande empresa da área, já oferecia serviços para metade das 500 maiores empresas do mundo, em 1970 (Boston Consulting Group, 2021). Ademais, entre as décadas de 1970 e 1990, estima-se um aumento de dois dígitos nas receitas das empresas de consultoria, algo em torno de 10% e 30%, anualmente, variando entre países (Hasek, 1997), comparado com o crescimento de outros setores e do PIB, os serviços de consultoria se

expandiram em média duas vezes mais, nesse período (Ernst; Kieser, 2002).

3.2 Definição e categorização dos serviços de consultoria

Visto o histórico da consolidação dos serviços de consultoria nos mercados desenvolvidos, percebe-se a partir da evolução e implementação do seu uso, uma diferenciação entre os serviços ofertados, com abordagens diferentes de seus respectivos nichos de atuação. Logo, deve-se debruçar em delimitar esse tipo de serviço, de acordo com o seu uso atualmente, pois, como enunciou Ernst e Kieser (2002) definições sobre o que podem ser considerados consultoria permanece embaçado, essa falta de clareza e delimitação sobre a área pode até gerar erros e desvalorizações de estatísticas oficiais.

Von Nordenflycht (2010) define serviços de consultoria como Empresas de Serviço Profissional (ESP), que são serviços em forma de conhecimento, beneficiando empresas que desejam obter uma compreensão mais profunda de determinadas áreas de negócios. Mais especificamente, caracterizou os serviços de consultoria como neo-ESP, distintas das ESP clássicas, como direito e contabilidade, devido à ausência de uma forte ideologia profissional, regulação e controle fracos. Ou seja, não existe uma certificação aceita em todo o setor para consultoria como profissão, dados os baixos níveis de propostas de valor e posicionamento competitivo altamente diferenciados, as empresas de consultoria de gestão adotam mais “modos de operação corporativos e gerenciais” em vez do tradicional “modo profissional” de operação que caracteriza a maioria dos ESP.

Por esse perfil, serviços de consultoria são um tipo de serviço mais maleável, que pode estender facilmente seus serviços além das fronteiras geográficas e ter interações significativas com os clientes (R. Srinivasan 2014). Logo, as empresas de consultoria têm mais probabilidades de serem organizadas profissionalmente, com estruturas de equipe hierárquicas; diversificar em uma variedade de serviços em torno do núcleo; internacionalizar e criar redes globais, ter escritórios amplamente dispersos; e cobrar dos clientes honorários variáveis com base nos compromissos de tempo do consultor (Malhotra & Morris, 2009).

É mais provável que essas empresas enfatizem a formação interna e aculturação de seus funcionários para alcançar a padronização interna de competências, em vez de se conformar aos modos comunitários de organização especificados/definidos pelas associações industriais/órgãos reguladores (Kipping; Kirkpatrick, 2013). Ou seja, essas empresas são mais adaptáveis e maleáveis por responderem à uma ampla variedade de serviços ofertados e por

responderem a menos regulações.

Além disso, empresas de consultoria garantem um aparentemente imparcial e ator externo a ser culpado por decisões impopulares, como controle de custos, demissões e afins (Mcdonald, 2014). Relativizando a tomada de decisão das empresas e governos e terceirizando a culpa em eventuais cobranças populares e até jurídicas.

Pelo lado dos demandantes de serviços de consultoria, uma pesquisa sobre a satisfação dos clientes aplicado por Haverila, Bateman e Naumann (2011), descobriu que se espera dos consultores conhecimento e experiência, foco no cliente, valores, capacidades complexas de gerenciamento de projetos, além de expertise e exposição multinacional.

Visto isso, R. Srinivasan (2014) categoriza as empresas de consultoria em três tipos. O primeiro conjunto são as empresas de consultoria que fornecem serviços de estratégia e reestruturação organizacional aos seus clientes. É um serviço que organiza o ambiente de trabalho, está relacionado à uma visão estratégica e gerencial que a consultoria irá propor. Esse tipo de serviço exige experiência com diferentes tipos de cooperação e metodologias de trabalho que irão oferecer novas perspectivas e formas de conduzir os projetos da empresa contratante. A duração desse tipo de contrato de consultoria é curta. Denominado de consultoria de gestão, é algo parecido com o que a Mckinsey fazia no seu início.

O segundo conjunto são as empresas que fornecem serviços de consultoria em tecnologia/operações e controle de custos. São empresas com um conhecimento técnico voltado para as áreas de Tecnologia da Informação, computação em nuvem e dados. São projetos com duração de médio prazo pois auxiliam na implementação e treinamento dos clientes.

O terceiro e último tipo são as empresas que fornecem serviços de consultoria nichados, com soluções específicas da área do contratante. São especialistas em determinados setores econômicos, indústrias ou domínios funcionais como inovação ou pesquisa. São projetos com longa duração, visto o alto grau de envolvimento com o cliente e com o projeto. Ou seja, o andamento do trabalho em si depende dos consultores, de modo que, nesse caso, o cliente não tem a expertise ou a força de trabalho necessário para a execução do trabalho, deixando a cargo da consultoria uma parte da tomada de decisão consequentemente do produto. Essa categoria de consultoria é algo similar ao tipo de serviço ofertado no surgimento das consultorias, quando engenheiros com formações específicos começaram a adotar diferentes tipos de contratos de trabalho.

Para o presente trabalho os três tipos de consultoria serão levados em conta, uma vez que, dentro do funcionalismo público é observado o uso dos três tipos de serviços, com

diferenças que podem ser atribuídas a cada período e com graus de utilização distintas.

3.3 Uso dos serviços de consultoria no setor público

Até então, foi estabelecido o histórico e a delimitação dos serviços de consultoria que são ofertados, sem estabelecer parâmetros de diferenciação do uso no mercado privado e nos órgãos públicos. A fim de categorizar e servir de insumo para fortalecer as análises de dados levantados no capítulo 3, o foco agora será as implicações e categorizações dos serviços de consultoria especificamente no funcionalismo público. Ressalta-se que muito das abordagens históricas e delimitações feitas para o mercado privado, são importantes para abordagem dos serviços ofertados para o funcionalismo público, pois as empresas que oferecem os serviços não restringem sua atuação, portanto, o histórico e atuação se assemelha para a análise dos dois setores.

O cenário de guerra e a expansão da indústria de defesa serviram como combustível para a expansão dos serviços de consultoria ofertados (Saint-Martin, 2017), não apenas para empresas privadas, que visavam expandir o chão de fábrica armamentista; também se ampliou e garantiu escala na oferta de serviços para o setor público. Com as guerras mundiais e posteriormente guerra fria, os governos envolvidos enfrentaram restrições orçamentárias e demandas tecnológicas, logo, recorreram a consultores de gestão para obter apoio, tanto para a reconstrução dos países afetados, quanto para a estruturação de agências governamentais (Mazzucato; Collington, 2023).

Após o período de guerra, houve a implementação de um modelo neoliberal a partir dos anos 80, representado, inicialmente, por Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, que reconfigurou os interesses e direcionamentos econômicos, adotando novas práticas de gerenciamento público, que reconfiguraram a burocracia a fim de incorporar práticas corporativas do mercado privado. Até então os serviços de consultoria eram vistos como um risco de interferência política indevida na administração pública (Mazzucato; Collington, 2023). A partir daí, esses serviços passaram a ter impacto tanto na política, quanto nos negócios, sendo um importante instrumento nas diferentes economias do mundo.

Essa nova abordagem construída no setor público, que começou a ser aplicado a partir dos anos 80, leva o nome de Nova Gestão Pública (Dreschler 2005), tem como intuito dinamizar o setor público, incorporando metodologias do setor privado como gestão estratégica, práticas de transformação digital e gestão ágil (Lapiente; Walle 2020).

Na teoria as reformas que nasceram desse novo tipo de gestão foram baseadas no consenso de Washington e centradas na desregulamentação, abertura dos mercados internos, atração de investimentos estrangeiros diretos, exportação, visando crescimento econômico. Na prática auxiliou nos processos de privatização e garantiu menor interferência estatal na economia, diminuindo a ideia de autonomia e capacidade estatal, em prol de ganhos de eficiência e da estabilidade macroeconômica (Kattel; Kregel e Reinert 2011). Peters and Savoie (1998) argumentam que as reformas da Nova Gestão Pública focaram em corrigir as ineficiências e deixaram de lado as capacidades inovativas do setor público.

As práticas adotadas na Nova Gestão Pública ressaltam, como a indústria de consultoria teve um papel importante em promover essa mudança de abordagem, ao mesmo tempo que se aproveita dessas mesmas. Uma vez que, segundo Mazzucato e Collington (2023) o neoliberalismo criou possibilidades de expansão nas empresas e governos para a indústria de consultoria, sendo chave no processo de transferência de empresas públicas para o mercado privado. Não apenas ao assegurar contratos que visam a implementação de práticas mercadológicas nos órgãos que seriam privatizados, mas também ao aconselhar e incentivar que governos a realizem, foi desta forma moldada, ao mesmo tempo, que moldou ativamente os desenvolvimentos nos governos.

O impacto da incorporação de métodos do mercado privado no funcionalismo ocorreu em boa parte do globo, mas com níveis diferentes. A partir de pesquisas de mercado, percebe-se que diferenças entre economias, concepções do papel do estado, cultura, ideologia, relações industriais e educação dentro de um país afetam a oferta e a demanda por serviços de consultoria (Sturdy; O'Mahoney, 2018). De modo que, serviços de consultoria são mais utilizados em mercados mais liberais, como a Inglaterra e menos utilizados em países com economias de mercados coordenadas como a Alemanha (Saint-Martin, 2017).

As mudanças na gestão pública também podem ser atribuídas a mudanças estruturais, indo além de motivos ideológicos, econômicos e políticos, também estão relacionadas com a revolução digital, que reformulou as formas que as sociedades e economias se portam e relacionam. Isso se reflete na adaptação do setor público a novas práticas de trabalho como design estratégico, práticas ágeis, desenvolvimento de software, entre outras tendências. Estas práticas de trabalho de processos ágeis, como prototipagem e experimentação, se apoiam mais em quadros epistemológicos de investigação-ação, gestão e etnografia, e menos em economia ou análise de políticas públicas, ou seja, menos teórico e mais prático, facilitando a abordagem e o trabalho de consultores (Dunleavy *et al.* 2006).

No início da digitalização e da introdução de computadores no mercado de trabalho, os governos mantinham sua estrutura de TI interna. Uma vez que, até meados do século XX, os governos eram a principal fonte de inovação e computação. Levado a cabo pelo desenvolvimento militar, os governos que começaram a propor reformas que visavam burocratizar o serviço civil e tornar mais eficiente o processo de comunicação. Mas, ao final do século, com o fim da economia de guerra e investimento em defesa, as empresas privadas tomaram as rédeas da digitalização e da computação (Agar, 2023). Logo, o fim da economia de guerra aliado a mudanças da Nova Gestão Pública, alteraram o paradigma dos serviços de consultoria, com foco em TI, passando a ser mais consumido pelos governos.

3.4 Serviços de consultoria nos países em desenvolvimento

Com o escopo dos serviços de consultoria delimitado e em crescente expansão nos países desenvolvidos, começou-se a ser implementado e reproduzido nos países em desenvolvimento. Consultorias foram importantes instrumentos na implementação da exportação de reformas neoliberais e de Nova Gestão Pública nos países em desenvolvimento (Hodge; Bowmen, 2006).

O cenário de crises da dívida soberana, aliado a crises internacionais do petróleo e à recente descolonização de países africanos, a partir da década de 1970, fez com que diversos países buscassem desenvolvimento e independência econômica, a partir da industrialização. Para tal, foram realizados diversos empréstimos com agências e bancos de fomento internacionais como Banco Mundial e o FMI (Abbott; Andersen; Tarp, 2010).

Nesse cenário de expansão e investimentos de capacidades industriais e econômicas, o Banco Mundial e o FMI ofertaram empréstimos para os países em desenvolvimento com condicionalidades de um pacote de políticas neoliberais, como privatização de empresas estatais e liberalização nas finanças e comércios. Quem estaria responsável pela implementação e acompanhamento desses processos financiados pelos empréstimos dos bancos internacionais, foram empresas de consultoria estrangeiras que muitas vezes também estavam atreladas nos contratos com condicionalidades para a realização do empréstimo (Babb *et al.*, 2018).

O uso dos serviços de consultoria como condicionalidade para empréstimos no FMI e Banco Mundial ocorreram, com a justificativa que havia uma crescente tendência de estudos e experiência de implementação de privatizações no mundo, logo, quando se atribuíam contratos de condicionalidade presumia-se que o país não tinha expertise suficiente para a implementação

dessas práticas (Drum, 1993).

Portanto, políticas neoliberais foram desenhadas por acadêmicos, estados e instituições do Norte Global, mas foram as empresas de consultoria que de maneira prática implementaram essa tendência nos países do sul global, garantindo a globalização e uniformização dessas práticas. Sendo tanto uma condição, quanto uma consequência da ideologia predominante, na medida em que opera como serva do poder e agente ativa neoimperialista (Hurl, 2018).

O aumento do uso nos países subdesenvolvidos não foi exclusivamente coercitivo por meio de condicionalidades dos empréstimos das agências bancárias internacionais. Claramente, com o processo de globalização e uma padronização das práticas de mercado, há uma tendência de que países não desenvolvidos adotem as mesmas práticas globais (Levitt, 1983). Com a instituição da Nova Gestão Pública os governos também tendem a seguir essa padronização, uma vez que incorpora práticas de mercado.

A ressalva que deve ser feita é que a utilização desse tipo de serviço ocorre em diferentes níveis, de acordo com as institucionalidades de cada país. Visto isso, o próximo capítulo mostra o tamanho desse mercado em cada país, dimensionando e colocando em destaque referências bibliográficas que se propõem a fazer o acompanhamento do gasto com esse tipo de serviço.

3.5 Críticas ao uso dos serviços de consultoria

As críticas do uso de serviços de consultorias podem ser por seu posicionamento no atual ordenamento econômico, no qual, se encontraram mais vendendo legitimidade, e menos transferência de conhecimento. Ou seja, uma prática recorrente dos consultores, hoje em dia é menos baseado em oferecer serviços tangíveis, com resultados claros e mais baseados em vender uma ideia de trabalho que seja mais legítima do que se não fosse realizado pela consultoria específica (McKenna, 2006). Isso acontece graças à influência alcançada pelas grandes empresas de consultorias que dominaram o mercado com transferência de conhecimento e hoje tem um renome, baseado em boas ferramentas e experiência diversa. Mas que não é transferida na prática e muitas vezes, quando o serviço é acompanhado de perto e com cautela, percebe-se que se trata mais de convencimento inicial, do que entrega empírica em si.

Outra crítica pautada por Hood e Jackson (1991), denomina o fenômeno da expansão das consultorias como “Consultocracia”, no qual é visto como um movimento, projetado para promover os interesses de carreira de um grupo de gerentes e consultores influentes, como um

veículo para vantagens particulares. Um estudo das diferenças entre consultores e gestores não dá suporte à hipótese de que os consultores são mais inteligentes do que aqueles que escolheram uma carreira gerencial (Miner, 1973), o que também contribui para o argumento de que os ex-consultores não necessariamente são ótimos gerentes. Esse cenário estabelecido de consultores é reforçado pelas escolas de negócios, que difundem e estabelecem as práticas de consultores em países que tem maior uso desse tipo de serviços. Sturdy e Mahony (2018), estabelecem que as variáveis gasto com consultoria e quantidade de escolas de negócios são diretamente proporcionais

Outra crítica atribuída às consultorias é a sua relação com o contratante que é simbiótica, e que pode gerar dependência. Wong (2001) demonstrou empiricamente que as empresas de consultoria para conquistar novos mercados consumidores e se estabelecerem dentro de empresas e governos, ofertam serviços mais baratos nos primeiros trabalhos, pois sabem que uma vez estabelecida essa relação de simbiose, maior a chance de manter contratos futuros.

4 OS MERCADOS DE CONSULTORIA NO MUNDO

O uso dos serviços de consultoria, é tratado como um fenômeno global pela sua expansão recente, com inúmeros escritórios nacionais e internacionais colaborando com as mais diversas empresas e governos ao redor do mundo (Momani; Williams 2017).

Entretanto, a sua distribuição e utilização global varia muito, por questões institucionais, políticas, econômicas e culturais. O gráfico abaixo mostra a distribuição global dos serviços de consultoria por continente, enxerga-se que a participação nas receitas de consultoria concentra-se 78% na América do Norte e União Europeia (Global Research, 2016).

Tabela 3 - Distribuição do uso dos serviços de consultoria por continente

Região	2015 (Bilhões de dólares)	%
América do Norte	59,1	47,6
Europa	36,8	29,6
Ásia (Pacífico)	17,0	13,7
América do Sul e Central	6,0	4,8
Oriente médio	3,0	2,4
África	2,3	1,9

Tabela retirada de Sturdy; Mahony (2018)

Fonte: Global Research (2016)

Segundo Sturdy e Mahony (2018), que mensuraram o impacto do uso de consultoria no PIB das economias ao redor do globo, dentro dos continentes que concentram o uso, também há concentração a nível de países. Na América do Norte e Europa, quase 70% do gasto total corresponde à cinco países: Alemanha, França, Reino Unido e Estados Unidos e Canadá.

É interessante ressaltar que, por mais que haja concentração de receitas, há diferenças marcantes na forma que cada país utiliza esses serviços, seja entre os países com maior ou menor gasto. Segundo Sturdy e Moahony (2018) os fatores que influenciam o uso de serviços de consultoria em cada país são decorrentes de três fatores: econômicos; ideológico/cultural; institucional.

A abordagem econômica está relacionada ao fato de que países mais desenvolvidos tem mais capital para alocar em serviços de consultoria, além de que esses serviços são uma “resposta racional para as complexidades da globalização, mudanças tecnológicas, crescimento econômico e regulação”. Ou seja, quanto mais complexo economicamente é um país, maior a demanda por esses serviços. A complexidade econômica leva as empresas a tarefas mais

pontuais (Armbuster, 2006), uma vez que a otimização é levada a cabo, as tornando diferentes entre si e diferentes das operações dos seus clientes e concorrentes, desse modo, serviços de consultoria se tornam mais necessários por requerer expertise específica de diferentes objetos, tornando inviável manter dentro das empresas todo o conhecimento necessário. Desse modo, como demonstra o gráfico abaixo a participação regional nas receitas de consultoria, os continentes mais ricos são os que mais gastam com esses serviços.

Tabela 4 - Gastos ponderados pelo PIB em consultoria em 2005

País	Receita de consultoria	Gasto com consultoria/PIB
Estados Unidos	112,50	0,86
Reino Unido	19,40	0,84
Alemanha	18,50	0,67
Japão	20,40	0,45
França	8,40	0,39
Itália	2,60	0,15
China	2,34	0,10
Índia	1,49	0,18
Coreia do Sul	1,64	0,19

Tabela retirada de Sturdy; Mahony (2018)

Fonte: Datamonitor (2008)

Entretanto ao analisar especificamente os países desenvolvidos, percebe-se que essa métrica de desenvolvimento e complexidade econômica não tem, necessariamente, uma correlação direta com o uso de serviços de consultoria, uma vez que países desse nível de desenvolvimento como Itália e Coreia do Sul e China, não gastam muito, proporcionalmente ao PIB. Logo, tem uma relação entre as duas variáveis, mas não necessariamente uma correlação direta.

Visto isso, é necessário analisar as outras variáveis que impactam o uso diverso dentre os países. O segundo ponto que pode gerar divergências entre os países são as preferências e constituições ideológicas e culturais. Como visto, as preferências pelo uso mais ou menos intensivo de consultores são, também, ideológicas, logo o maior uso em países pode ser impulsionado pela demanda dos governos. Essa demanda está relacionada com a aderência às práticas de Nova Gestão Pública, com os níveis de inovação e tecnologia dentro do funcionalismo e com as práticas de compra e licitações dos órgãos públicos (Radnor; O'Mahoney, 2013). Com um cenário de uso intensivo estabelecido, alguns governos compram mais serviços de consultoria do que comprariam de outra forma, porque as consultorias já

moldaram agendas e definiram desafios, ou seja, cria-se uma dependência do uso. Além de questões ideológicas como a aderência a práticas e ideologias de mercado norte americanas no pós-guerra, e a receptividade com influência externa nos ambientes de trabalho em geral (Kipping 1999).

O terceiro e último ponto que pode gerar divergências entre os países são as relações institucionais. Arranjos institucionais robustos de associação laboral, como sindicatos, impactam na aderência do país a terceirização de serviços estratégicos, como os consultores (Saint-Martin, 2004), além de práticas laborais, a constituição regulatória do país como barreiras de entrada para oferta de serviços, licenciamento da ocupação profissional de consultor, também impactam na quantitativo do uso. Outro arranjo institucional que impacta no consumo de consultores, tem relação com a quantidade de multinacionais no mercado analisado, uma vez que essas empresas tende a ser mais intensiva em consultores, logo empresas próximas padronizam as práticas dos outros atores (Momani; Williams, 2017), isso é denominado dentro do estudo das instituições de isomorfismo mimético (Gimenez; Hayashi; Grave; 2007), Ou seja, as variações no uso da consultoria internacional estão abertas a efeitos de contágio, em que a procura pode alimentar-se através da exposição dos utilizadores ao conhecimento de outros intervenientes (Van den Bulte; Lilien, 2001).

Um outro arranjo institucional é decorrente da prática educacional superior do país, no qual, quanto maior o enfoque em escolas de negócios, MBAs e afins, maior é o uso de consultorias (Momani; Malcecki, 2012). A explicação é decorrente do fato de um cenário aderente a ideais de gerência e de mercado que valorizam os consultores e o conhecimento externo, ou seja, clientes e contratantes compartilham de uma linguagem e de uma mentalidade comum (Sturdy *et al.*, 2010).

Definido os parâmetros que podem influenciar o ambiente de negócios dos países para o uso de consultores, a próxima etapa é investigar o cenário em alguns países específicos, a fim de dimensionar o uso desse tipo de serviço internacionalmente, além de demonstrar o destaque que esse assunto tem em outros países, a partir de revisões bibliográficas.

4.1 O mercado de consultoria na Índia

O setor de consultoria na Índia é diversificado, com uma ampla variedade de organizações, incluindo empresas de estratégia global, braços de consultoria de empresas de tecnologia, as quatro grandes internacionais, e uma série de empresas de consultoria de nicho

(Srinivasan, 2014). Apenas para as quatro grandes estima-se um gasto anual entre 250 e 300 milhões de dólares, com um crescimento médio de 20% ao ano entre 2004 e 2010, as empresas de consultoria atingirão altos índices de uso no país (Mahanta, 2013). Segundo Noshir Kaka, chefe da McKinsey em 2014, a subsidiária indiana está entre as de maior expansão.

Esse cenário de expansão está atrelado à complexificação, internacionalização, e desregulamentação da economia, além da ascensão dos clientes de renda média. Meritus Knowledge Center, 2012 descreve três tendências principais que são encontradas nesse cenário de expansão: aumento da importância da consultoria estratégica de ponta, evolução da maior segmentação de mercado e foco nos resultados das atribuições de consultoria.

A crescente demanda por consultoria de estratégia de ponta começou a atrair empresas de consultoria de estratégia global para a Índia. Alguns dos primeiros clientes dessas empresas eram casas de negócios tradicionais, mas a demanda por consultoria de estratégia se espalhou para as empresas menores, à medida que essas competem com concorrentes nacionais e globais e seus produtos e serviços inovadores. Os novos contratantes buscavam nesses serviços uma reestruturação dos negócios, atração de recursos estrangeiros e acesso ao mercado por meio de melhores práticas globais, visto a ampla experiência global em projetos semelhantes dessas consultorias multinacionais (Mahanta, 2013).

Visto isso, os grandes atores internacionais consideram o país como um grande potencial de mercado consumidor, logo, a atuação no país é de longo prazo, no qual a abordagem de oferta de serviços é focada em fornecer inovação e agregação de valor, alavancando seus investimentos em big data e análise (Das, 2013).

A segunda tendência é a crescente segmentação da indústria. Firmas de consultoria de gestão de nicho se concentram em um domínio específico ou em uma classe de problemas, normalmente trabalham muito próximos de seus clientes, em longos períodos. Exemplos desse tipo de serviços são empresas de consultoria operacional, com foco em melhorar a eficiência operacional de seus clientes como otimização de cadeias de suprimentos, gerenciamento de mudanças ou eficiências de fabricação; outro subsegmento são as consultorias de tecnologia e serviços que oferecem melhorias de eficiência operacional e inovação.

A terceira tendência de foco nos resultados das atribuições de consultoria é específica do mercado de consultoria indiano. Como enunciado por Srinivasan (2014 p. 262):

“Os clientes indianos são culturalmente distintos dos mercados ocidentais, por sua preferência explícita pelos resultados dos projetos de consultoria, em vez do valor atribuído à metodologia ou aos métodos de resolução de problemas. Os clientes indianos valorizam significativamente a experiência adquirida por meio da exposição

a uma ampla variedade de clientes ou a profunda experiência adquirida por meio do trabalho em vários problemas/clientes semelhantes. Ambas as expectativas tendem a valorizar consultores com longos anos de experiência. À medida que as empresas de consultoria empregam pessoas mais jovens com diplomas em administração que trazem novas perspectivas para os problemas de administração, torna-se imperativo que as empresas de consultoria forneçam aos clientes equipes que garantam uma mistura saudável de consultores que tragam para a equipe amplitude de experiência, profundidade de exposição e ideias inovadoras.”

Essa revisão do mercado de consultoria indiano permite enxergar o tamanho do setor, além das especificidades do uso, e os interesses que as grandes empresas do ramo têm com essa conjuntura. Conseqüentemente, essa nova conjuntura e as tendências de inovações terão impacto no modo com que o governo indiano usa os serviços de consultoria no seu funcionalismo. Além disso, essa revisão serve como métrica de comparação para o Brasil, pois também é um país emergente, que faz parte de blocos dos BRICs e que também está na esteira do desenvolvimento e da expansão do mercado internacional.

4.2 O mercado de consultoria na Alemanha

Na estimativa feita pelo Datamonitor (2015) a Alemanha aparece como o terceiro país do bloco desenvolvido com maior gasto em proporção do PIB, atrás apenas de Estados Unidos e Inglaterra. Segundo Saint-Martin (2017), a Alemanha é um país com uma economia de mercado mais coordenada, por isso apresenta menor uso em comparação aos outros dois países que figuram nas primeiras posições que estão inseridos em mercados mais liberais.

Isso é reforçado pelo cenário institucional do país, no qual, as associações industriais e agências governamentais atuaram como importantes fornecedores de consultoria de gestão até o final do século XX, preenchendo o espaço das empresas focadas em fornecer consultorias. Apenas a partir do começo do século que o uso começou a ser intensivo (Kipping, 2004).

Além disso, na Alemanha, fornecedores de conhecimento alternativos forneceram uma competição séria para as consultorias (Faust e Schneider, 2014), uma vez que, as consultorias existem em competição com um mercado externo mais amplo, incluindo escolas de negócios/acadêmicos, gurus de gestão, institutos de pesquisa públicos, associações industriais, thinktanks e treinamento e outras ocupações (Foss et al., 2013).

Essa coordenação de mercado também é reafirmada pela articulação sindical, o país conta com uma associação de consultores de gestão (BDU), que em abril de 1997, apresentou uma proposta ao Ministério da Economia alemão, com uma tentativa de regularizar e a profissão, com uma lei que delimitava os consultores de gestão. Esta lei teria imposto uma série

de condições ao uso do termo consultor de gestão, como padrões educacionais ou experiência profissional. Em dezembro de 1997, a proposta foi finalmente rejeitada, sob o argumento de que tal restrição legal seria uma restrição à liberdade de escolha profissional (Glückler; Armbrüster, 2003). A limitação da liberdade de escolha foi declarada reservada para casos em que houvesse forte interesse público na proteção, ou seja, para profissões como médicos e advogados. Por mais que não tenha sido aprovado, demonstra o nível de articulação dessa economia com esse tipo de serviço, além de que, segundo Kyrö (1997) a tentativa de obter a designação legal de proteção da profissão de consultoria de gestão é uma tarefa difícil e não teve sucesso em outros países.

Estudos sobre mercado de consultoria alemão realizado pela associação dos consultores BDU (1996), sobre as preferências do uso desse serviço no país, demonstra que os clientes têm a escolha sobre a contratação de consultores majoritariamente motivada pela confiança baseada na experiência, ou seja, os clientes procuram parceiros anteriores para continuar seu relacionamento. A BDU apurou que 68,7% das atribuições de suas empresas-membro são atribuições de acompanhamento. Logo, essa relação entre consultores e contratantes no país é de mutualidade social de informações, valores e compreensão de problemas compartilhados.

Portanto, visualizar as características de uso da Alemanha, que não é um país que faz pouco uso desse tipo de serviço, mas o utiliza com características específicas de coordenação de mercado, permite visualizar possibilidades de uso e de relações de mercado para o Brasil.

4.3 O mercado de consultoria no Reino Unido

O mercado de consultoria inglês, o maior em proporção do PIB, junto com os Estados Unidos, tem um acompanhamento sobre o gasto com consultoria específico para o setor público, realizado pela plataforma Tussel, que reúne informações do mercado sobre compras públicas no país, fornece relatórios sobre os serviços de consultoria, anualmente, permitindo a visualização em série desse gasto e a reflexão sobre o uso para o setor público.

Em 2021 mais de 2,5 bilhões de libras foram firmados com contratos de consultoria foram concedidos por órgãos públicos - um recorde. O mercado de consultoria do setor público tem crescido consistentemente ano a ano, com o valor anual dos contratos de consultoria aumentando de 0,7 bilhão de libras para 2,5 bilhões de libras, entre 2016 e 2021, um crescimento anual médio de 29% (Tussel, 2021).

Ainda segundo Tussel (2021), o Brexit e a pandemia da Covid-19, foram momentos de

chave para a expansão dos serviços de consultoria. Entre 2016 e 2017 ano de votação e estruturação do Brexit o aumento foi de 49% no valor total. Em 2020, a expansão do gasto foi ainda maior de 55%, devido ao aumento na demanda por serviços de consultoria em meio à pandemia de COVID-19.

Além disso, o relatório faz o acompanhamento das empresas com maior valor em licitações. Os primeiros lugares são para as grandes empresas de consultorias globais, como a Deloitte, PA Consulting, PwC, KPMG, EY and McKinsey & Company, Boston Consulting Group. Destaque para a Deloitte, que configurou no primeiro lugar em 2021, com contratos que totalizam 505 milhões de euros.

O destaque para o Reino Unido é que da lista de 10 empresas com maiores contratos de licitação de serviços de consultoria, apenas 4 não são inglesas. Além de que, apenas 19% dos contratos são para grandes empresas, ou seja, 81% são licitações de empresas de pequenas e médio porte.

Já sobre os setores de atuação mais utilizados pelas agências governamentais, são as consultorias de gestão e de Tecnologia da Informação. Mas Tussel (2021) afirma que, estruturas estão fornecendo oportunidades consistentemente regulares e valiosas para todos os setores do mercado de consultoria, é uma conclusão importante para os fornecedores de consultoria como um todo.

Dentro os países descritos a Inglaterra foi o país com maior disponibilidade de artigos acadêmicos e de jornais que abordam e refletem sobre os serviços de consultoria. É possível observar essa consciência sobre o tema na prática. Em junho de 2024, os dois principais partidos assumiram compromissos manifestos para reduzir sua dependência de consultores durante a próxima legislatura, uma medida que deve economizar cerca de £ 3 bilhões em cinco anos (Financial Times, 2024). O comitê de contas públicas do Parlamento está alinhado com essa visão e alerta que a dependência do governo em consultores desperdiça dinheiro e impede que o serviço público do Reino Unido desenvolva habilidades valiosas internamente (UK Parliament, 2020). Lord Theodore Agnew, então ministro do governo do Reino Unido, disse que uma dependência excessiva em consultores desperdiça dinheiro do contribuinte e "infantiliza" o serviço público (Financial Review, 2024).

Portanto, a revisão bibliográfica do estudo sobre o mercado de consultoria inglês, viabiliza através da visualização específica do uso no setor público, dimensionar o tamanho do mercado e sua evolução anual, permitindo a análise sobre uso local, tamanho das empresas contratadas e área de atuação. Essa visualização permite uma reflexão sobre o mercado de

consultoria e seu impacto no funcionalismo público, gerando um impacto direto na política e sociedade e nos negócios.

4.4 O mercado de consultoria na China

O mercado de consultoria Chinês é consideravelmente pequeno, tanto quando comparado a países ocidentais, quanto quando comparado com países orientais. Atualmente figura na nona posição em gasto bruto (Statista, 2019). O Japão, por exemplo, gastou 25 bilhões de dólares em 2015, frente à 4 bilhões de dólares da China, no mesmo ano (Source Global Research, 2016).

O mercado de consultoria chinês começou a se desenvolver a partir de 1990, quando empresas estrangeiras começaram a investir no país, logo, tem relação direta com o investimento externo direto. Apesar de ainda ser baixo quando comparado com outros países, o uso de serviços de consultoria cresce ano após ano. Entre 2016 e 2021 o crescimento anual desse tipo de serviço foi de 5,8%, maior que o crescimento anual dos demais setores econômicos (Chengrong; Zhukovskaya, 2021).

A indústria de consultoria local, ainda é incipiente, segundo Chengrong e Zhukovskaya (2021) é um tipo de empreendimento de bem-estar social, e seus fundos vêm diretamente das dotações administrativas nacionais, geralmente serviços gratuitos ou de baixo custo, e, portanto, os benefícios sociais e econômicos dos serviços de consultoria não podem ser refletidos de forma razoável.

A explicação para esse menor uso pode estar atrelado ao nível de coordenação do mercado, que segundo Saint-Martin (2017), economias inseridas em mercados menos coordenados e mais liberais, fazem maior uso de serviços de consultoria. Além disso, o governo chinês, desencorajou organizações de trabalhar com consultorias estratégicas dos EUA, e propôs a criação de uma equipe de consultores domésticos chineses que são particularmente focados em sistemas de informação para retomar o poder que as empresas estrangeiras estão conquistando no mercado local, alegando que os estrangeiros usam suas empresas de consultoria para descobrir tudo o que querem sobre as empresas estatais (Financial Times, 2014).

Pesquisas etnológicas sobre os serviços de consultoria na China, demonstram que há adaptabilidade do serviço ofertado para as empresas chinesas, de modo que, a cartilha de liberalização e práticas da Nova Gestão Pública não tem a mesma aderência e tipos de

recomendações e serviços ofertados para os demais países (Chong, 2018). Essa adaptabilidade faz parte da estratégia das empresas de consultoria em conquistar o mercado consumidor enorme e ainda pouco explorado, segundo (Wong, 2001) os primeiros contratos de consultoria no novo mercado consumidor, ou na empresa específica é com custo abaixo de mercado, com maior quantidade de serviços, a fim de criar um ambiente de cooperação e dependência para trabalhos futuros.

Portanto, a revisão sobre o mercado de consultoria Chinês permite analisar o uso desses serviços sob uma perspectiva diferente dos outros mercados mundiais. A baixa utilização, a articulação e centralização de tomadas de decisão por parte do governo central, o ambiente institucional e a tentativa das empresas globais de adentrarem esse mercado, permite visualizar como esse tipo de serviço se adequa às diferentes realidades e como há possibilidade de utilização dos serviços de consultoria com outra orientação de instrumento de política econômica, que ocorre em outros países, uma vez que, os serviços não são realizados com orientação para a cartilha da Nova Gestão Pública nos entes governamentais e empresas estatais chinesas.

5 MENSURAÇÃO DO MERCADO DE CONSULTORIA BRASILEIRO: DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS

A partir da discussão acerca dos serviços de consultoria destaca-se a pertinência e relevância da mensuração e acompanhamento desse tipo de gasto nas contas públicas brasileiras. Segundo Peres e Santos (2019), a análise do orçamento público é fundamental para a compreensão das escolhas dos governos e da trajetória das políticas públicas, ou seja, é objeto de conflitos distributivos entre diferentes interesses.

O acompanhamento do gasto com serviço de consultoria visa trazer transparência para o orçamento da união, que tem espaço marginal no debate da economia brasileira e que representa mais de 40% do PIB (Afonso, 2016). Logo, a proposta do trabalho é trazer luz à política fiscal, indo além do papel que desempenha atualmente na teoria dominante de mera fiadora da estabilidade macroeconômica (Allsop; Vines, 2005). Como enunciado por Afonso (2016 p.17):

“As virtudes do orçamento e da contabilidade pública no Brasil, mesmo parciais ou antigas, são ignoradas pelas autoridades econômicas e pelos analistas em geral – sobretudo pelos economistas que não recorrem aos relatórios contábeis para extrair os indicadores fiscais mais importantes da economia ... O uso dos relatórios contábeis para fins de análise econômica foi reduzido ou negligenciado no Brasil, por razões institucionais e conjunturais (método de cálculo da dívida pública no Brasil), bem como, o orçamento também tem um papel limitado como instrumento da política fiscal.”

Portanto, estimar o quanto se gasta com consultoria no Brasil, permitirá enxergar a participação desse serviço no mercado de compras públicas brasileiro e conseqüentemente qual o impacto nas contas públicas e no PIB; além de permitir visualizar como o gasto ocorre nos três entes federativos, sua distribuição e impacto por órgãos e instituições federais, estaduais e municipais.

Ressalta-se que o retrato contabilizado dos serviços de consultoria, não totaliza o seu uso no serviço público brasileiro, uma vez que, dados de empresas e bancos estatais, empresas do sistema S, e outras agências de fomento que utilizam recursos públicos, não estão contabilizados com as bases disponíveis. Além disso, serviços de consultoria que não são classificados de acordo com a métrica descrita e são classificados em outro grupo de despesa, não serão contabilizados, uma vez que, pode haver dificuldade de delimitação e conhecimento sobre o que é um serviço de consultoria. Ademais, contratos que envolvam outros tipos de serviços, podem acabar sendo classificados em outros grupos de despesa. Os grupos de despesa

identificados que se assemelham em definição com o de consultoria e que podem ter serviços classificados são: “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, “Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica”, “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”.

5.1 Categorização orçamentária dos serviços de consultoria no Brasil

A metodologia adotada para estimar os serviços de consultoria no Brasil é uma delimitação da despesa com compras públicas, uma vez que, dentro da classificação estabelecida por Ribeiro e Júnior (2019), serviços de consultoria é uma das categorias que compõem esse tipo de gasto.

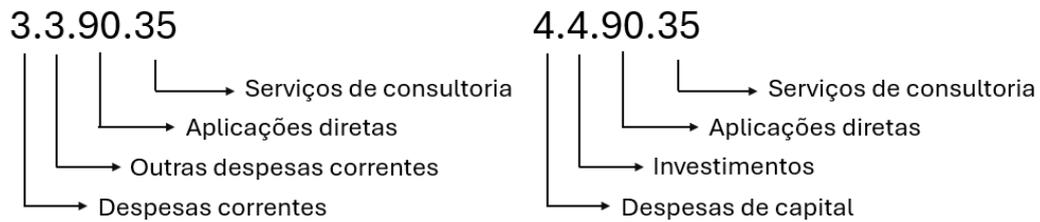
Abranger serviços de consultoria como uma delimitação de compras públicas é justificável para compor uma métrica comparada com outras despesas discricionárias, despesas que não são obrigatórias, no qual o governo pode ou não realizar, ou seja, tem menor rigidez orçamentária e maior margem de aplicação política (Meira *et al.*, 2022).

Nesse contexto, não faz sentido estabelecer como parâmetro de comparação o total do orçamento, pois despesas obrigatórias totalizam no orçamento de 2024, quase 90% do orçamento total de despesas (Agência câmara de notícias, 2023). A estrutura do gasto público se concentra nas despesas obrigatórias, principalmente previdência, seguridade social, gastos com juros da dívida e subsídios ao setor privado (Peres; Santos, 2019). Desse modo, sobra em torno de 10% para recursos que se pode fazer escolhas locativas.

5.2 Definição orçamentária dos serviços de consultoria no sistema contábil brasileiro

Delimitado a categoria, deve-se agora delimitar no orçamento os serviços de consultoria. O orçamento de todos os órgãos federais, dos estados e municípios categorizam serviços de consultoria com os códigos 3.3.90.35.00 e 4.3.90.35.00, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, 2021), no qual cada número representa uma categoria de dispêndio, como mostra o esquema abaixo.

Figura 1 - Categoria de dispêndio dos Serviços de consultoria



Fonte: Elaboração própria

A categoria econômica apresentada na Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, marco legal que estabelece normas para a elaboração do orçamento da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (Brasil, 1964), divide as despesas em corrente (3.) e de capital (4.). Classificam-se na categoria de despesas correntes, todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Já as Despesas de Capital, classificam-se aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

O próximo nível de detalhamento é o Grupo de Natureza da Despesa (GND), no qual os serviços de consultoria que compõem despesas correntes são classificados como Outras Despesas Correntes (.3): “despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica Despesas Correntes não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa”. Os serviços de consultoria que compõem as despesas de capital são classificados no grupo de Investimentos (.4): “Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.”

Já a modalidade de aplicação é classificada como Aplicações diretas (.90) que se refere à “unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo”.

A categoria de serviços de consultoria (.35) é definido pelo MCASP como Despesas orçamentárias decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.

Com o conjunto orçamentário definido (.00) os serviços de consultoria podem se

diferenciar em diferentes categorias. Mesmo não definido no Manual de Contabilidade MCASP, observou-se nas bases de dados alguns exemplos de diferentes tipos de serviços prestados: 3.3.90.35.01 - Assessoria e consultoria técnica ou jurídica; 3.3.90.35.03 - Consultoria em tecnologia da informação; 33903502 - Auditoria externa; 33903599 - Outros serviços de consultoria.

5.3. Estatísticas oficiais e bases de dados utilizadas

Após delimitar e definir os serviços de consultoria na lógica orçamentária brasileira, além de identificar os grupos e classificações de despesas que esse serviço faz parte, o próximo passo é mapear as estatísticas oficiais. O dispêndio orçamentário será analisado em duas óticas a federal e a estatal.

No que diz respeito aos gastos do governo federal a base de dados utilizada foi o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) para apuração dos dados acerca da execução orçamentária dos anos 2000 até 2023, através do Painel do Orçamento Federal.

Os dados do Siafi são referentes à execução orçamentária, que segundo definição do Glossário Orçamentário (2024), significa “utilização dos créditos consignados no Orçamento Geral da União, visando a realização das ações atribuídas às unidades orçamentárias”. Ou seja, é uma métrica que mede a ação da alocação dos recursos, em contratos que já foram realizados. Nessa base de dados, três métricas são disponibilizadas “Valor Empenhado”, que é a etapa em que o governo reserva o dinheiro que será pago quando o bem for entregue, “Valor liquidado”, que é quando se verifica que o governo recebeu aquilo que comprou e “Valor pago”, que é quando o governo repassa o valor para o prestador (Dicionário de dados CGU, 2024). Destaca-se que a métrica utilizada nesse trabalho é a de valor empenhado, uma vez que, pretende-se entender o planejamento da alocação anual, a fim de enxergar mudanças estratégicas no direcionamento político e institucional que o uso de serviço de consultoria pode trazer. Ao utilizar outras métricas como valor liquidado ou pago a análise estratégica é deixada de lado em detrimento da análise contábil, que não é o foco do presente estudo.

Já a base de dados Siafi (ii) que é o principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo e é utilizado também para registro da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta federal contempladas no Orçamento Fiscal

(Tesouro Nacional, 2024).

No que diz respeito aos gastos dos governos estaduais e municipais a base de dados utilizada foi o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), a fim de se mensurar o gasto de serviços dos entes subnacionais no período fornecido que é entre 2013 e 2022. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) disponibiliza essa base de dados como uma ferramenta destinada ao recebimento de informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais oriundas de um universo que compreende 5.570 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a União. Nessa base também foi utilizado a métrica de “Despesas Empenhadas”.

6 MERCADO DE CONSULTORIA BRASILEIRO

Após definir metodologicamente o gasto segundo o Manual de Contabilidade do Setor Público Brasileiro, o próximo passo é destrinchar o montante do gasto.

6.1 Despesa orçamentária federal

Tabela 5 - Execução Orçamentária federal 2000 – 2023 (à preços correntes de 2023)

Ano	Serviços de consultoria (R\$ bilhões)	Compras públicas (R\$ bilhões)	Variação anual serviços de consultoria	Variação anual compras públicas	Serviços de consultoria/Compras públicas
2000	0,27	89,73			
2001	0,44	91,63	60%	2%	0,5%
2002	0,38	80,54	-13%	-12%	0,5%
2003	0,33	67,49	-12%	-16%	0,5%
2004	0,27	73,25	-19%	9%	0,4%
2005	0,61	85,24	127%	16%	0,7%
2006	0,51	87,66	-16%	3%	0,6%
2007	0,78	109,66	51%	25%	0,7%
2008	1,06	110,45	36%	1%	1,0%
2009	1,00	130,57	-6%	18%	0,8%
2010	1,20	139,98	21%	7%	0,9%
2011	1,09	130,30	-10%	-7%	0,8%
2012	1,24	145,65	14%	12%	0,9%
2013	1,14	144,36	-8%	-1%	0,8%
2014	0,97	134,98	-15%	-6%	0,7%
2015	0,80	115,85	-18%	-14%	0,7%
2016	0,83	115,37	3%	0%	0,7%
2017	0,95	117,48	15%	2%	0,8%
2018	0,96	111,50	2%	-5%	0,9%
2019	0,69	105,76	-28%	-5%	0,7%
2020	0,56	110,58	-19%	5%	0,5%
2021	0,40	125,34	-29%	13%	0,3%
2022	0,38	107,26	-5%	-14%	0,4%
2023	0,47	109,88	22%	2%	0,4%

Fonte: Siafi, 2000 – 2023; Elaboração própria.

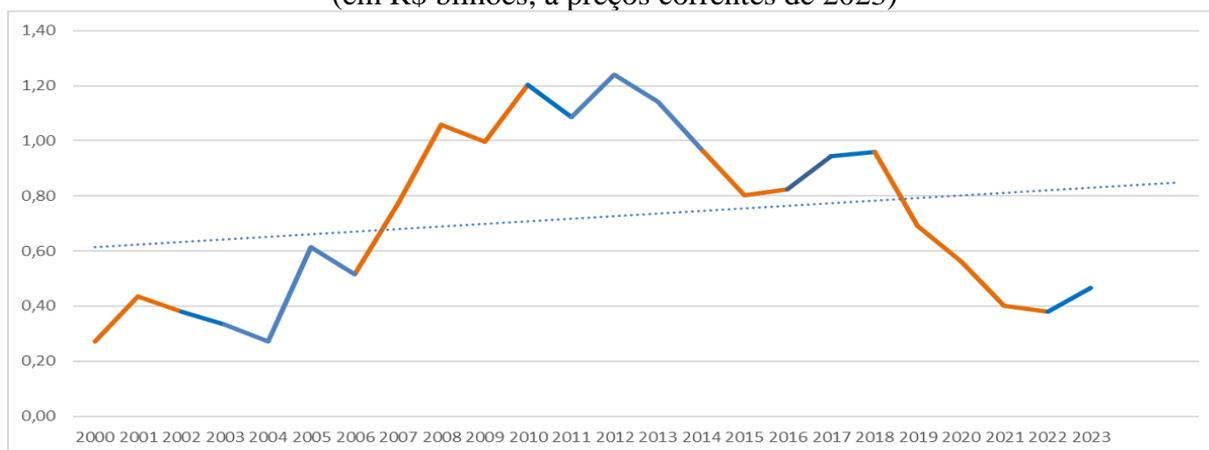
Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

Os dados apresentados na tabela 1, permitem visualizar o tamanho do mercado de consultorias no Brasil e sua evolução histórica. No recorte de 24 anos a média de execução orçamentária dessa despesa foi de R\$ 721 milhões, com pico de R\$ 1,24 bilhões em 2012 e vale de R\$ 270 milhões em 2000.

Percebe-se uma expansão e mudança de patamar no uso desse serviço nos órgãos federais a partir de 2005, no qual o aumento foi de 125% em relação ao ano anterior. Analisando o período de 2008 até 2018, que corresponde ao período com maior uso desse serviço, com média de um bilhão de reais, percebe-se uma expansão, que esta acompanhado ao aumento do gasto com compras públicas e também aumento das despesas totais (Chernavsky; Dweck; Teixeira, 2020).

Após esse período de expansão, houve uma diminuição significativa do uso desse tipo de serviço, a partir do ano de 2019, no qual houve queda de 28% das despesas. Em seguida, em 2021, a contração proporcional do gasto atingiu seu ponto de mínimo na série histórica analisada, com queda de 29%. Começa a se suspeitar, portanto, de uma mudança no ordenamento político, uma vez que, está sendo analisado nesse trabalho os tipos de gastos não obrigatórios, sujeito a mudanças políticas. Para tal o gráfico abaixo mostra a evolução dos gastos com serviços de consultoria, com uma reta explicitando a tendência de crescimento descrita, além de tracejados explicitando as trocas de governo.

Gráfico 1 - Execução Orçamentária federal dos serviços de consultoria 2000 – 2023
(em R\$ bilhões, à preços correntes de 2023)



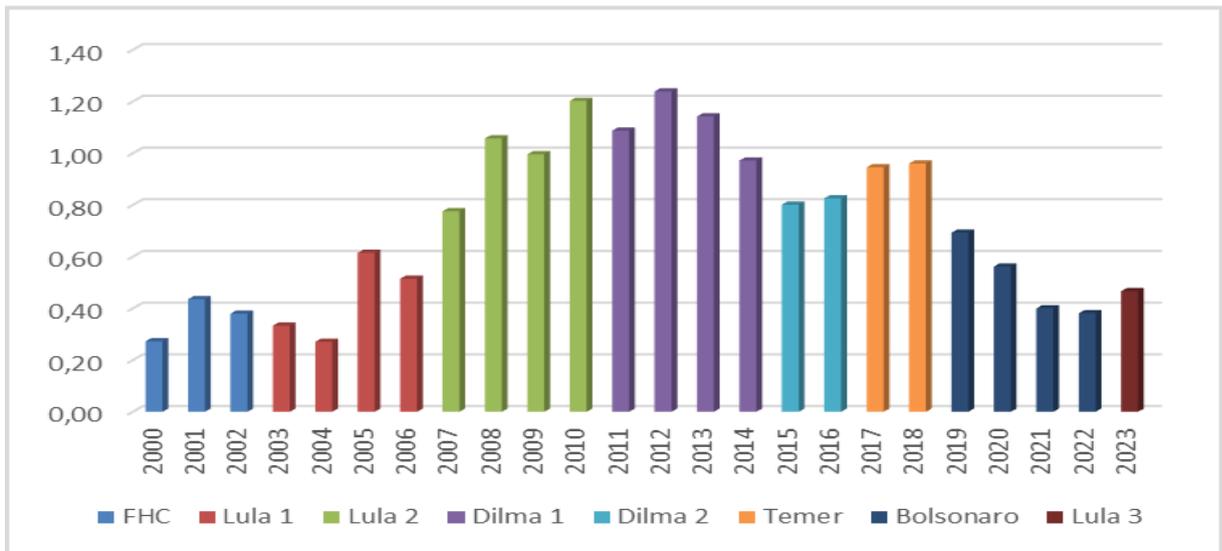
Fonte: Elaboração própria (2024). Dados: Siafi (2024)

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

Percebe-se com esse gráfico que, as trocas governamentais determinam tendências no gasto dos serviços de consultoria. Permitindo o debate de que serviços de consultoria podem

agir como instrumento de política econômica, esse ponto será destrinchado nos próximos capítulos, mas essa análise gráfica serve como ponto de partida para começar a enxergar essa categoria de serviços a partir desse ponto de vista. Adentrando na análise do uso de consultorias a partir das trocas governamentais o gráfico abaixo mostra como foi a utilização com a descrição de governos.

Gráfico 2 - Execução Orçamentária federal dos serviços de consultoria por governo federal (em R\$ bilhões, à preços correntes de 2023)



Fonte: Elaboração própria. Dados: Siafi (2024)

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

Percebe-se a expansão do uso a partir do primeiro governo Lula, mas a mudança de patamar foi consagrada com o seu segundo governo, mantendo a tendência com o primeiro governo Dilma. Como enunciado por (...) o aspecto fiscal do primeiro governo Lula foi de adequação ao sistema econômico e adoção de uma agenda neoliberal, logo, não houve tanta expansão fiscal, que foi marca do segundo governo e do primeiro da Dilma.

O breve governo Dilma 2 foi marcado por uma ligeira diminuição, seguida de aumento do gasto com o governo Temer. Como visto, as maiores diminuições foram vistas no período de 2019 a 2022, período que marca a atuação do governo Bolsonaro. Diferentemente de outros períodos nos quais a trajetória do gasto de serviços de consultoria acompanha os gastos de compras públicas e a expansão fiscal, o governo Bolsonaro diminui os gastos com consultores enquanto mantém outros gastos discricionários das métricas de compras públicas.

A relação entre gastos com serviços de consultoria e compras públicas, nessa série histórica, é positiva, de modo que, variações e tendências tendem a ter o mesmo sinal com

proporções similares. Ressalta-se aqui, que o gasto com consultoria, por mais que componha as métricas de compras públicas, tem um impacto pouco relevante no total. Como mostra o gráfico abaixo, corresponde a 0,7%.

Tabela 6 - Média anual da execução orçamentária das categorias de compras públicas (2000-2023)

Categoria da despesa	Execução orçamentária (R\$ - bilhões)	% do total
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	42,3	38,5%
Material de consumo	22,1	20,1%
Obras e instalações	17,6	16,0%
Equipamentos e material permanente	11,3	10,3%
Locação de mão de obra	8,7	7,9%
Outros serviços de terceiros - pessoa física	2,9	2,6%
Material de distribuição gratuita	2,5	2,3%
Passagens e despesas com locomoção	1,8	1,6%
Serviços de consultoria	0,7	0,7%
Arrendamento mercantil	0,0	0,0%

Fonte: Siafi, 2000 – 2023; Elaboração própria.

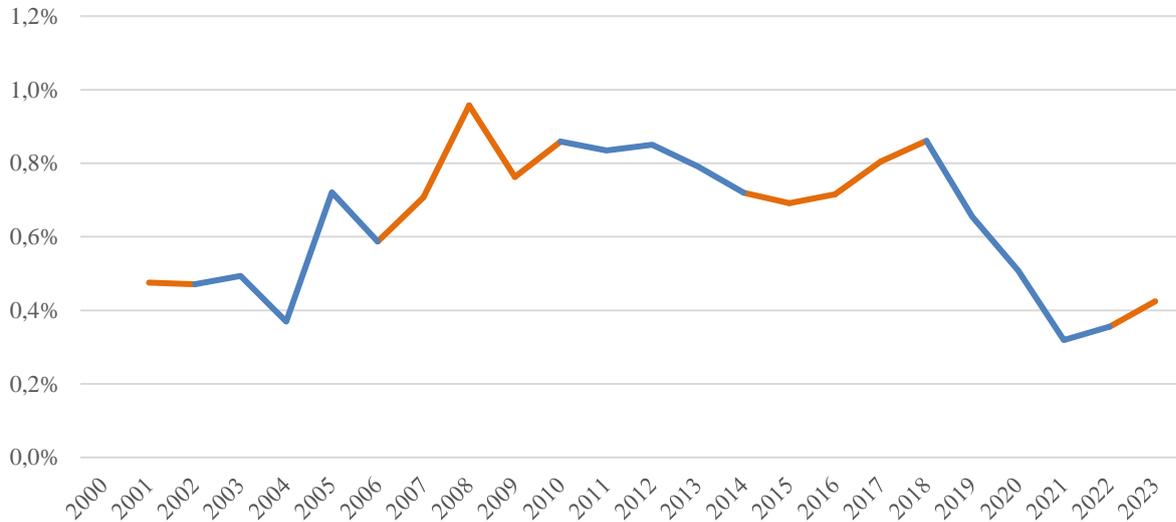
Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

Logo, pode-se afirmar que há correlação entre os serviços de consultoria e as compras públicas. De 2000 a 2023 essa correlação é de 82%, retirando os anos do governo Bolsonaro, que inverteu um pouco essa lógica, o grau de correlação é de 93%.

Além disso, ressalta-se que o maior gasto médio das compras públicas é com “Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, a análise dessa métrica é importante pois o presente trabalho busca entender a terceirização de serviços de gestão e inteligência, denominado, consultorias, mas como ressaltado anteriormente, pode haver má interpretação dos serviços prestados e das classificações pelos gestores públicos, que podem acabar compondo essa métrica. Portanto, não será analisado essa métrica, pois terceirização envolve diversos tipos de outros serviços, além da impossibilidade de rastrear esses erros de classificação.

Como foi atestado a correlação entre serviços de consultoria e compras públicas, o gráfico abaixo mostra a evolução proporcional dessas duas métricas. É apresentado um comportamento similar ao gasto com serviço de consultoria, uma vez que as duas categorias de gastos têm comportamento similar, além disso a mudança governamental que está sinalizada pela alteração de cores também é presente, atestando a influencia política.

Gráfico 3 - Serviços de consultoria em proporção do gasto com compras públicas (2000 - 2023) (%)



Fonte: Elaboração própria.

Dados: Siafi (2024)

Antes de partir para a análise mais detalhada do gasto com consultoria, destaca-se o percentual empenhado, liquidado e pago desses serviços. O recorte é até 2013, pois serviços mais recentes foram menos executados. Reforçando que empenho é a etapa de reserva do orçamento, liquidação é a etapa que o serviço é realizado e pagamento é a etapa no qual o repasse foi realizado ao fornecedor.

Tabela 7 - Execução Orçamentária em proporção do orçamento pago (2000-2013)

Serviços de consultoria	Compras Públicas
Empenhado/Liquidado	Empenhado/Liquidado
46%	65%
Empenhado/Pago	Empenhado/Pago
55%	74%

Fonte: Elaboração própria.

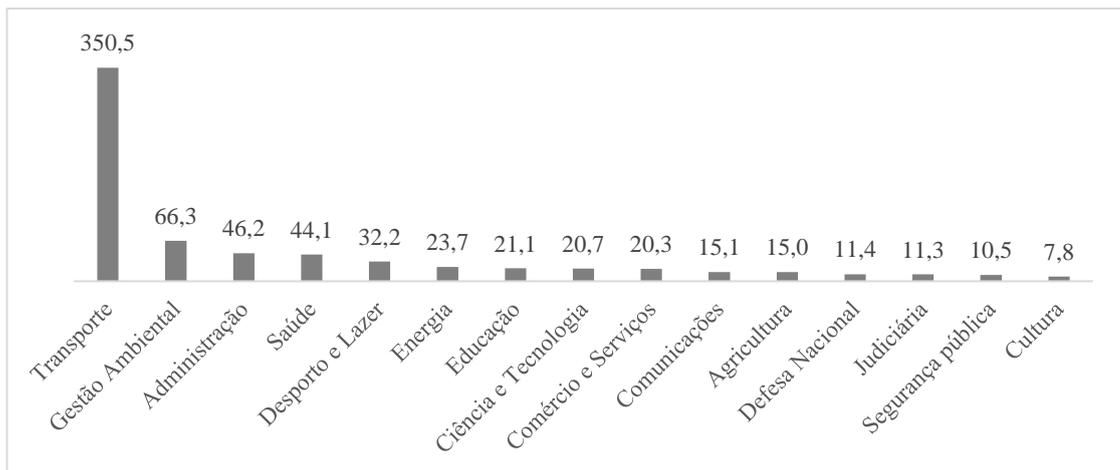
Dados: Siafi (2024)

A baixa execução e liquidação, chama atenção, reforçado pela comparação com as compras públicas, que tem maior percentual nas duas avaliações. Destaca-se, que de 2000 a 2006 todos os serviços foram liquidados, mas nem todos foram pagos.

Duas alternativas surgem a essa baixa execução, a primeira é de que os serviços de consultoria contratados são de longa duração e a segunda de que os valores de liquidação e execução não estão atualizados na base de dados do governo Federal. As duas hipóteses são consideradas, com ressalva de que, geralmente, serviços de consultoria não são tão de longo prazo a ponto de serviços prestados em 2007 ainda não serem executados. A outra ressalva é de que os serviços liquidados são contabilizados até 2006, nos próximos anos a queda de liquidação é bruta, atestando a suspeita de que a atualização das bases Siafi não são em tempo hábil.

A análise agora foca em esmiuçar dentro dos gastos de consultoria quais funções e órgãos federais fazem maior uso.

Gráfico 4 - Média anual da execução orçamentária em serviços de consultoria por função da despesa (2000-2023) (R\$ milhões)



Fonte: Siafi, 2000 – 2023; Elaboração própria.

Notas: Média anual, com valores deflacionados a preços correntes de 2023.

Tabela 8 - Média anual da execução orçamentária em serviços de consultoria dos órgãos federais (2000-2023)

Órgão Orçamentário	Execução Orçamentária	% do total
Ministério dos Transportes	345,8	48%

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	63,6	9%
Ministério da Saúde	44,1	6%
Ministério do Esporte	32,2	4%
Ministério de Minas e Energia	26,0	4%
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	21,7	3%
Ministério da Educação	21,1	3%
Ministério do Turismo	20,5	3%
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	18,5	3%
Ministério das Comunicações	14,5	2%
Ministério da Fazenda	12,5	2%
Presidência da República	12,4	2%
Ministério da Justiça e Segurança Pública	12,0	2%
Ministério da Defesa	11,4	2%
Ministério do Planejamento e Orçamento	10,6	1%
Ministério da Agricultura e Pecuária	7,6	1%
Ministério da Cultura	7,3	1%

Fonte: Elaboração própria. Dados: Siafi (2024)

Notas: Média anual, com valores deflacionados a preços correntes de 2023.

Percebe-se que, substancialmente, os serviços de consultoria prestados para órgãos federais, entre 2000 e 2023, foram majoritariamente para a área de transportes, atrelado ao órgão federal do Ministério dos Transportes. Totalizando algo em torno de 50% do total da média anual estimada para cada um desses setores e órgãos federais.

Após o setor de transportes, que tem o maior impacto na despesa orçamentária, as outras funções da despesa e órgãos federais estão mais bem distribuídas. Destaca-se dentre as funções de despesas o gasto com gestão ambiental, que fica afrente até de funções administrativas, mais comuns à consultores no geral.

Dentre as funções listadas, o seu uso pode estar mais relacionado à alguns ministérios específicos, como a função de transporte e saúde, com os seus ministérios respectivos, enquanto outras podem ter uso diverso. Ministério da integração e desenvolvimento regional, que figura em segundo lugar com maior média de gastos, utiliza de diversas áreas dessas funções, por exemplo.

6.2 Despesa orçamentária subnacional (Estados e Municípios)

Tabela 9 - Execução Orçamentária subnacional 2013 – 2022 (à preços correntes de 2023)

Ano	Serviços de consultoria - Municípios (R\$ bilhões)	Serviços de consultoria - Estados (R\$ bilhões)	Serviços de consultoria - Estados + Municípios (R\$ bilhões)	Compras públicas - Estados + Municípios (R\$ bilhões)	Variação anual serviços de consultoria	Variação anual compras públicas	Serviços de consultoria/ Compras públicas
2013	1,58	1,65	3,23	530,72			0,6%
2014	1,75	1,77	3,52	542,45	9%	2%	0,6%
2015	1,41	1,21	2,62	465,25	-26%	-14%	0,6%
2016	1,40	1,33	2,73	444,48	4%	-4%	0,6%
2017	1,32	1,22	2,54	437,25	-7%	-2%	0,6%
2018	1,56	1,25	2,81	427,05	11%	-2%	0,7%
2019	1,64	0,91	2,55	425,49	-9%	0%	0,6%
2020	1,74	0,90	2,64	483,25	3%	14%	0,5%
2021	1,73	1,05	2,78	518,97	5%	7%	0,5%
2022	2,08	1,13	3,21	646,44	15%	25%	0,5%

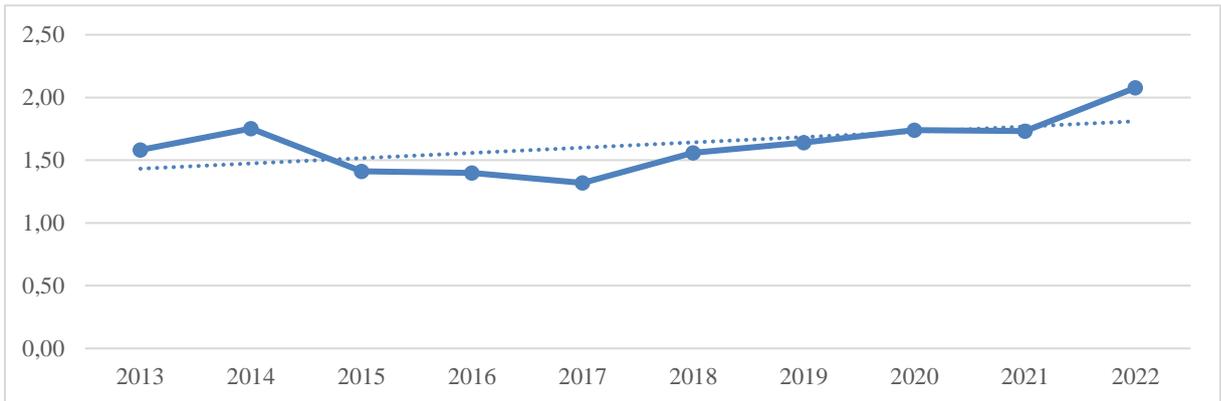
Fonte: Sincofi, 2013 – 2022; Elaboração própria.

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

Para os dados referentes aos entes subnacionais o recorte histórico disponível na base de dados Sincofi é apenas de 10 anos, referente aos anos de 2013 a 2022. Por ter um recorte mais enxuto, a análise se dará de forma separada da análise federal. Além disso, a escolha de alocação pelas prefeituras e governos de estados ocorrem de maneira distinta do governo federal. A tabela 5 apresenta os dados estaduais como a agregação dos gastos de cada governo estadual e a execução orçamentária municipal, como os gastos das prefeituras agregadas.

Inicialmente, percebe-se que os gastos dos dois entes subnacionais são similares, ao menos até o ano de 2019. A partir desse ano, fica claro a tendência que já vinha ocorrendo, mas fica estabelecida, distinguindo a execução orçamentária dos serviços de consultoria dos dois entes, no qual, o gasto dos governos estaduais decresce e o dos municípios aumentam, como mostra os gráficos abaixo.

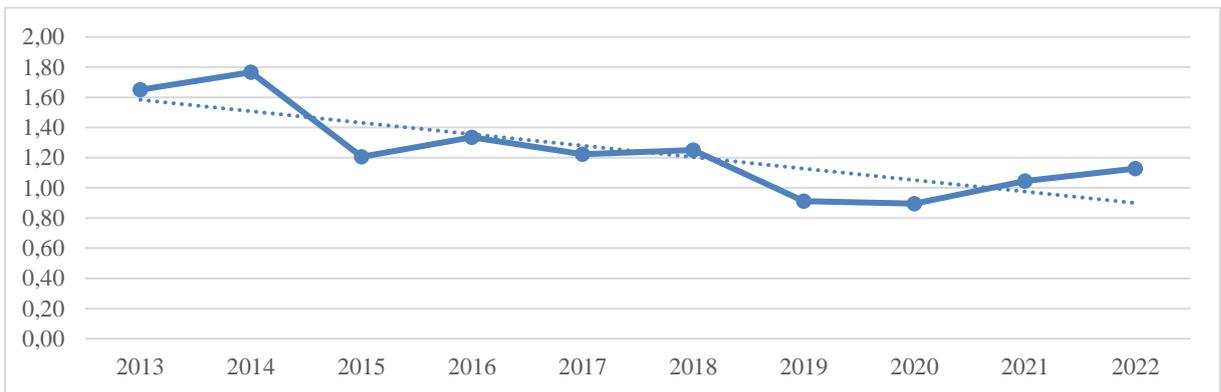
Gráfico 5 - Execução orçamentária de serviços de consultoria nos municípios (RS Bilhões)



Fonte: Sincofi, 2013 – 2022; Elaboração própria

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

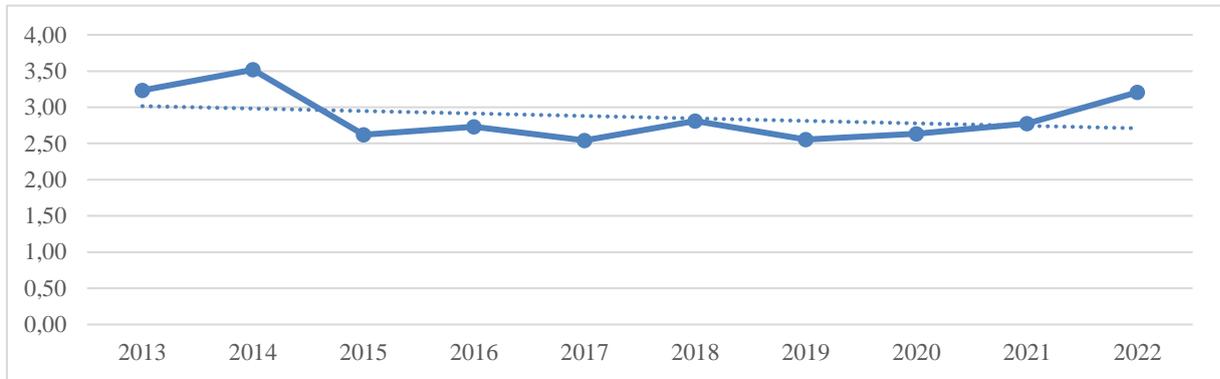
Gráfico 6 - Execução orçamentária de serviços de consultoria nos estados (RS Bilhões)



Fonte: Sincofi, 2013 – 2022; Elaboração própria

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

Gráfico 7- Execução orçamentária de serviços de consultoria nos municípios e estados (RS Bilhões)



Fonte: Sincofi, 2013 – 2022; Elaboração própria

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

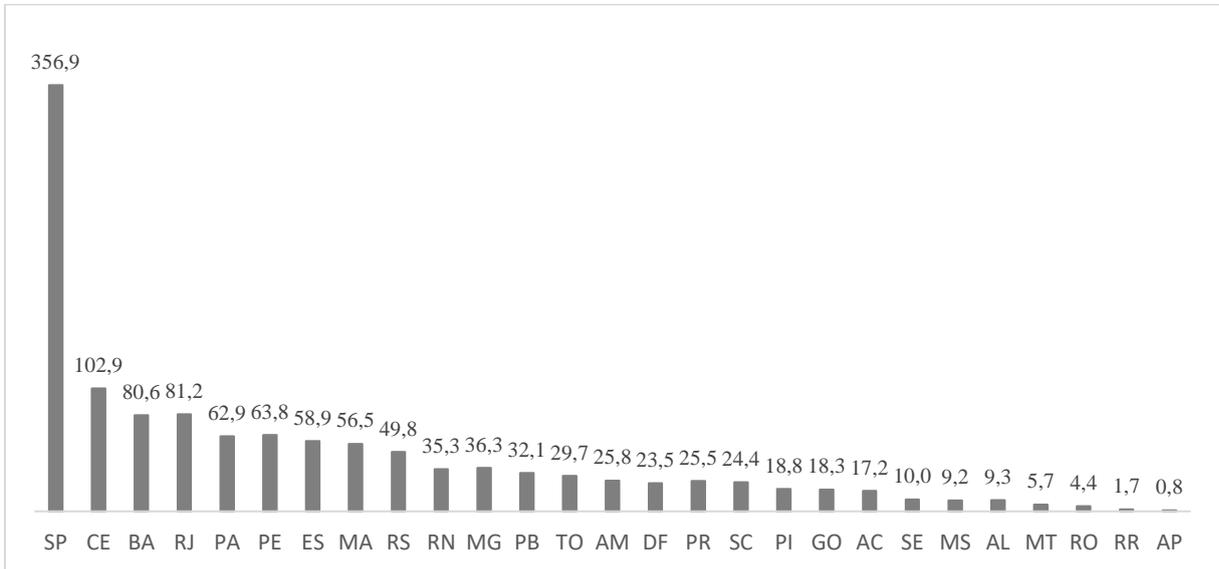
Com a análise gráfica e a linha de tendência, fica claro a relação que os governos e estados estabeleceram com contratações de serviços de consultoria nos últimos dez anos. A tendência de queda nos governos estaduais é maior que a tendência de aumento dos municípios, isso fica claro, com a análise gráfica do gasto agregado dos dois entes subnacionais, uma vez que, a tendência agregada é ligeiramente negativa.

Portanto, diferente do gasto federal, no qual há um recorte maior do tempo e pode se inferir uma tendência de aumento de gasto, nos entes subnacionais essa análise é mais cuidadosa, pois se refere a apenas os últimos dez anos, e não apresenta uma tendência clara de aumento ou diminuição do uso, apenas quando analisados os dois entes separadamente.

Em comparação com as compras públicas, se percebe, assim como na ótica federal, um certo nível de correlação. Ressaltando que, os gastos dos serviços de consultoria correspondem em média a, apenas, 0,6% do gasto de compras públicas, logo o impacto é baixo e não gera colinearidade. O índice de correlação entre compras públicas e serviços de consultoria é de 81%, um grau menor que o Federal, mas ainda sim relevante. O impacto dessa correlação é relevante pois reforça o perfil desse gasto como discricionário, permitindo a interpretação dos serviços de consultoria como instrumento de política econômica, nos estados e municípios.

A análise dos dados agora foca em destrinchar o gasto dentro desses entes. Será analisado os estados, municípios e seus respectivos gastos.

Gráfico 8 - Média anual da execução orçamentária de serviços de consultoria dos governos estaduais (RS milhões)



Fonte: Sincofi, 2013 – 2022; Elaboração própria

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA.

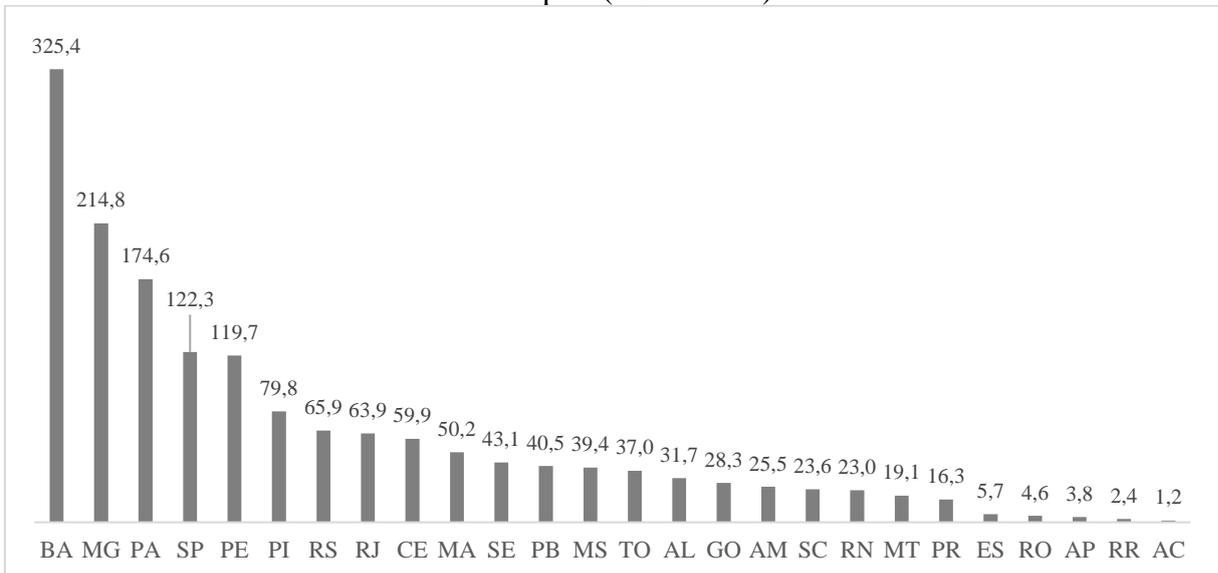
Os governos estaduais que, em média, mais empenharam orçamento em serviços de consultoria no período de 2013 a 2022, são os estados de São Paulo, Ceará, Bahia, Rio de Janeiro e Pará. Diferente do que se espera e o que acontece com as compras públicas, os gastos com consultoria não têm um alinhamento com o PIB dos estados (IBGE, 2024), uma vez que, maior o PIB maiores as receitas e consequentemente os gastos estaduais. De modo que, dentre os primeiros colocados, apenas São Paulo tem a posição esperada do gasto bruto com consultores.

Quando colocado em perspectiva o PIB de 2023 com o gasto médio no recorte dos últimos 10 anos analisados percebe-se que o Acre, Tocantins, Ceará e Maranhão figuram com o maior gasto proporcional. Enquanto, Mato Grosso, Amapá e Minas Gerais detêm o menor gasto em proporção do PIB.

Portanto diferente do que acontece com as compras públicas, que mantêm um gasto proporcional ao PIB, o gasto com consultoria varia entre os estados. Atestando a perspectiva de que os serviços de consultoria podem servir aos governos estaduais como uma alocação de planejamento estratégico, terceirizando serviços de gestão e consultoria.

Agora a análise foca no gasto municipal, primeiramente os dados mostram o valor das prefeituras municipais agregadas e posteriormente os gastos municipais em ranking.

Gráfico 9 - Média anual da execução orçamentária de serviços de consultoria dos governos municipais (RS milhões)



Fonte: Sincofi, 2013 – 2022; Elaboração própria

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA.

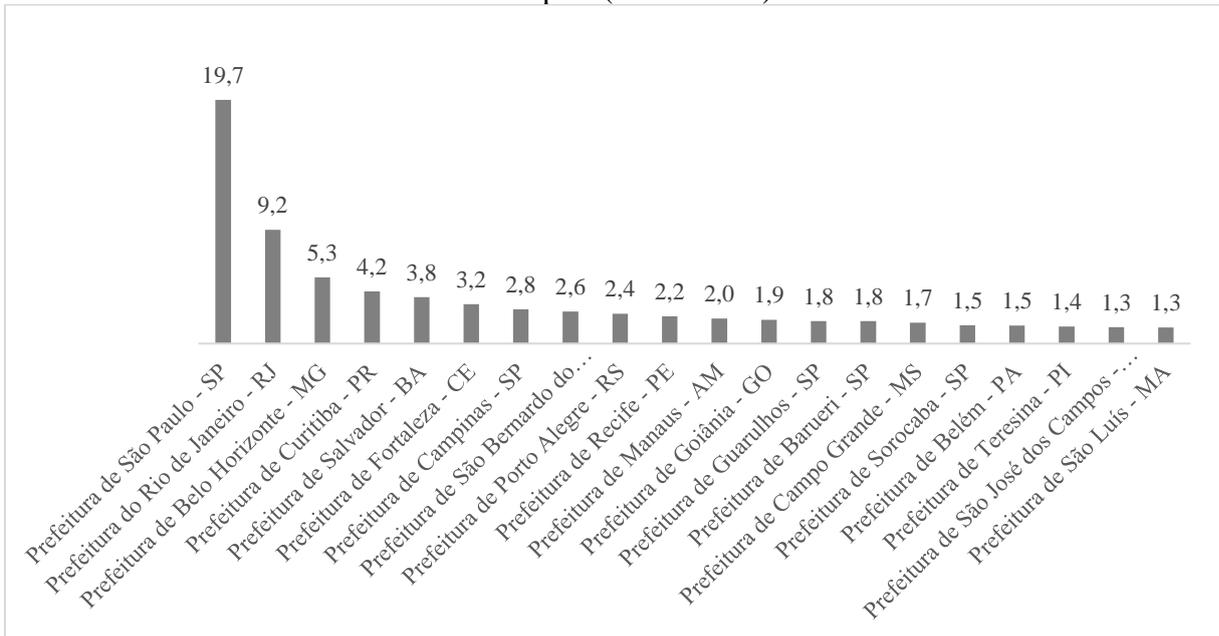
O gasto agregado estadual com consultoria nos municípios mostra os estados da Bahia, Minas Gerais, Pará e São Paulo com maior dispêndio dessa métrica. Nessa análise municipal, também se espera um maior gasto dos estados com maior PIB. Um ponto de ressalva nessa análise é o impacto da quantidade de municípios no valor agregado dos estados.

Os estados que maior gasto proporcional ao PIB são os estados do Piauí, Bahia, Sergipe e Tocantins, enquanto estados como o Paraná, Espírito Santo e São Paulo, gastam pouco em proporção.

Os estados do Espírito Santo e de Minas Gerais, diferenciam seu gasto estadual para o municipal, de modo que, o Espírito Santo figura entre um dos que mais gasta em valores proporcionais ao PIB e absoluto nos estados, enquanto nos municípios gasta pouco. Já Minas Gerais tem uma relação inversa, gasta-se muito nos municípios e pouco estadual. Outro destaque, vai para os estados de Pernambuco e Pará que figuram entre os que mais gastam com esse tipo de serviço em ambos os entes subnacionais.

A fim de esmiuçar o gasto dos entes municipais, o próximo gráfico mostra as prefeituras que tiveram maior gasto médio anual com serviços de consultoria nesse mesmo período dos últimos dez anos.

Gráfico 10 - Média anual da execução orçamentária de serviços de consultoria das prefeituras municipais (R\$ milhões)



Fonte: Sincofi, 2013 – 2022; Elaboração própria

Nota: Valores deflacionados com preços correntes de 2023, de acordo com o IPCA

No gasto municipal, percebe-se uma relação diretamente proporcional do gasto com consultorias e o PIB. Os destaques de maior gasto em proporção do PIB são respectivamente as cidades de Salvador, Teresina e Belo Horizonte. Já com menor gasto de acordo com o tamanho das economias locais são para as prefeituras de Manaus, Guarulhos e São Paulo. De acordo com o PIB municipal do IBGE de 2021.

7 CONCLUSÃO

A descentralização da tomada de decisão do estado pode destruir sua capacidade de agir de forma coerente, sem refletir os objetivos gerais e seus diagnósticos, logo, o carácter único da sua contribuição se perde (Rueschemeyer; Evans; Skopcol, 1985). Portanto, rever a ampliação do uso dos serviços de consultoria no Estado se faz necessário. A proposta do presente estudo foi mensurar quantitativamente para o Brasil o gasto do setor público com serviços de consultoria, traçando paralelos com definições e estudos do setor internacional, uma vez que a literatura é escassa para exemplificar o cenário interno.

Percebeu-se, a partir dos dados apresentados, que o gasto com serviços de consultoria no setor público cresceu nos âmbitos federais e municipais, enquanto que no âmbito estadual o gasto teve tendência de queda. Destaca-se que o período levantado para os dados do âmbito federal teve um recorte mais longo, de 24 anos, enquanto que a análise do gasto para os entes sub nacionais, o recorte foi apenas dos últimos dez anos.

Especula-se, portanto, a partir da análise de dados dos órgãos federais, a partir da pesquisa sobre o comportamento do gasto em outros países, que no Brasil a tendência de aumento do uso na primeira década do século XXI, pode ser explicado pela ampliação das práticas de Nova Gestão Pública nos diferentes âmbitos do governo, pela ampliação do uso de serviços de Tecnologia da Informação e adoção de práticas neoliberais. Esse movimento de crescimento pode ser uma tendência que vinha desde os anos 1990, período no qual, as práticas neoliberais se instalaram no país (Figueiras, 2006).

Além disso, o período que foi analisado, a partir dos anos 2000, foi um período no qual houve ampliação do funcionalismo público, diversos concursos públicos foram realizados e o quadro de funcionários, que estava baixo, visto o grande número de aposentadorias e baixa reposição, nos anos 1990, foi ampliado (Júnior; Nogueira, 2011). Portanto, o uso de consultoria e o quadro de funcionários públicos, cresceram conjuntamente a partir dos anos 2000, um contraponto a lógica estabelecida internacionalmente, no qual o quadro de funcionários está inversamente relacionado com o uso dos serviços de consultoria. O que se supõem é que nos anos 1990, com a baixa manutenção do quadro de funcionários, o estabelecimento do uso de consultores se iniciou, logo, as décadas seguintes, continuaram mantendo essa tendência.

Outro ponto que se deve ressaltar sobre a expansão do uso dos serviços de consultoria no funcionalismo público brasileiro, é que o aumento do gasto não foi apenas em valor absoluto, mas também em proporção das compras públicas, a métrica do gasto no qual os serviços de

consultoria se inserem. Logo, o trabalho também destaca a importância de se analisar os serviços de consultoria como compra pública, pelas características comuns de gasto discricionário, passíveis de mudanças de alocação pelos governos.

Nesse sentido, espera-se que o aumento das receitas e consequente complexidade de tarefas, aumenta o gasto com consultoria (Anand; Gardner; Morris, 2007). Mas os órgãos públicos brasileiros, não estabelecem essa mesma relação em todos os casos analisados, uma vez que, municípios ou estados com maior PIB, não são os que figuram com maior gasto proporcional com consultoria. Essa análise permite enxergar o gasto com consultoria estatal como um instrumento de política econômica.

Portanto, pensar a relação entre serviços de consultoria e ocupação pública é de suma importância, pois a terceirização de serviços públicos é pauta recorrente nas discussões governamentais e impactam diretamente na qualidade dos serviços públicos prestados. Em 28 de agosto de 2024, a câmara dos deputados aprovou um projeto de lei que retira dos limites de despesas com pessoal os gastos com terceirização e organizações da sociedade civil, modificando a Lei de Responsabilidade Fiscal (Agência Câmara de Notícias, 2024). Essa alteração permite maior terceirização das funções públicas, uma vez que, não estabelece teto de gastos para esse tipo de serviço.

A importância do estudo em mensurar e estabelecer parâmetros (metodologia contábil) e ferramentas (base de dados), para continuar se acompanhando esse tipo de gasto, permite a utilização do trabalho como instrumento para ampliar a pesquisa tanto quantitativa, quanto qualitativa do uso de serviços de consultoria no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABBOTT, Philip; ANDERSEN, Thomas Barnebeck; TARP, Finn. IMF and economic reform in developing countries. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 50, n. 1, p. 17-26, 2010.

AFONSO, José Roberto. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL: história e premência de reforma -- public budget in brazil. **Espaço Jurídico Journal Of Law [Ejll]**, [S.L.], v. 17, n. 1, p. 9-28, 1 jun. 2016. Universidade do Oeste de Santa Catarina. <http://dx.doi.org/10.18593/ejll.v17i1.9555>.

AGAR, Jon. **The government machine: a revolutionary history of the computer**. MIT press, 2003.

Agência Câmara de notícias. **Câmara aprova projeto que modifica Lei de Responsabilidade Fiscal em favor dos municípios**. 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/1092392-camara-aprova-projeto-que-modifica-lei-de-responsabilidade-fiscal-em-favor-dos-municipios>. Acesso em: 10 set. 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Despesas não obrigatórias do Orçamento de 2024 aumentam 8,5%. [S.I], 04 set. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/994467-despesas-nao-obrigatorias-do-orcamento-de-2024-aumentam-85>. Acesso em: 01 ago. 2024.

ANAND, N.; GARDNER, Heidi K.; MORRIS, Tim. Knowledge-Based Innovation: emergence and embedding of new practice areas in management consulting firms. **Academy Of Management Journal**, [S.L.], v. 50, n. 2, p. 406-428, abr. 2007. Academy of Management. <http://dx.doi.org/10.5465/amj.2007.24634457>.

ARANTES, Flávio; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. O NOVO CONSENSO EM MACROECONOMIA NO BRASIL: a política fiscal do plano real ao segundo governo lula. **Revista de Economia Contemporânea**, [S.L.], v. 21, n. 3, p. 1-34, 16 abr. 2018.

ARMBRÜSTER, Thomas. **The economics and sociology of management consulting**. Cambridge University Press, 2006.

BABB, Sarah L. *et al.* International financial institutions as agents of neoliberalism. **The SAGE handbook of neoliberalism**, p. 16-27, 2018.

BAILY, P. *et al.* **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BDU (Bundesverband deutscher Unternehmensberater e.V.) 1996 Unternehmensberatungs Facts & Figures. BDU Jahres- Pressekonferenz, December 1996.

BOSTON CONSULTING GROUP ([S.I]). **What Is the Growth Share Matrix?** 2021. Disponível em: <https://www.bcg.com/about/overview/our-history/growth-share-matrix>. Acesso em: 09 ago. 2024.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Lei no 4.320, de 17 de Março de 1964**.

BRASIL. TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 2021.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. . **Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP)**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/pncp/pt-br>. Acesso em: 01 mar. 2024.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Riscos e Controles nas Aquisições (RCA)**. 2014

CAIO CÉSAR DE MEDEIROS COSTA (org.). **Compras públicas: para além da economicidade**. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4277/1/1_Livro_Compras%20p%C3%ABlicas%20para%20al%C3%A9m%20da%20economicidade.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023.

CHONG, Kimberly. **Best practice: Management consulting and the ethics of financialization in China**. Duke University Press, 2018.

CHERNAVSKY, Emilio; DWECK, Esther; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. Descontrole ou inflexão? A política fiscal do governo Dilma ea crise econômica. **Economia e Sociedade**, v. 29, n. 3, p. 811-834, 2020.

CLARK, Robyn; REED, James; SUNDERLAND, Terry. Bridging funding gaps for climate and sustainable development: Pitfalls, progress and potential of private finance. **Land Use Policy**, v. 71, p. 335-346, 2018.

COSTA, André Lucirton. Sistema de compras no Brasil: a lei de licitação e a função compras da empresa privada. **Revista do Tcu**, [S. L.], n. 85, p. 27-41, 2000.

DAS, G. Market for consulting still maturing in India:(interview with) Jim Moffatt. **Business Today**, 2013.

DRECHSLER, Wolfgang. The rise and demise of the new public management. **Post-autistic economics review**, v. 33, n. 14, p. 17-28, 2005.

DRECHSLER, Wolfgang. The rise and demise of the new public management. **Post-autistic economics review**, v. 33, n. 14, p. 17-28, 2005.

DRUM, Bernard. Privatization in Africa. **The Columbia journal of world business**, v. 28, n. 1, p. 144-149, 1993.

DUNLEAVY, Patrick *et al.* New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

ERNST, Berit; KIESER, Alfred. In search of explanations for the consulting explosion. **The expansion of management knowledge: Carriers, flows, and sources**, p. 47-73, 2002.

FAUST, Michael; SCHNEIDER, Katharina. Functional equivalents to external consulting—a case study on a reluctant German corporation. **Globale Managementberatung. Bedingungen, Versprechen, Enttäuschungen und Alternativen. München und Mering: Rainer Hampp**

Verlag, p. 155-192, 2014.

FILGUEIRAS, Luiz. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. **Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales**, v. 179, p. 206, 2006.

FINANCIAL REVIEW. **Consultants to lose \$5.76b of UK government work**. [S.I], 18 jun. 2024. Disponível em: <https://www.afr.com/companies/professional-services/consultants-to-lose-5-76b-of-uk-government-work-20240617-p5jmgm>. Acesso em: 02 set. 2024.

FINANCIAL TIMES. **China clamps down on us consulting groups**. [S.I], 2014. Disponível em: <https://www.ft.com/content/310d29ea-e263-11e3-89fd-00144feabdc0>. Acesso em: 03 set. 2024.

Financial Times. **Consultants to lose £3bn of UK government work under plan to halve advisory spend**. [S.I], 14 jun. 2024. Disponível em: <https://www.ft.com/content/81682cbd-4e74-4db7-b72e-63d65200b113>. Acesso em: 02 set. 2024.

FINE, Ben; SAAD-FILHO, Alfredo. Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism. *Critical Sociology*, [S.L.], v. 43, n. 4-5, p. 685-706, 19 ago. 2016. **SAGE Publications**. <http://dx.doi.org/10.1177/0896920516655387>.

FOSS, Nicolai J.; LYNGSIE, Jacob; ZAHRA, Shaker A. The role of external knowledge sources and organizational design in the process of opportunity exploitation. **Strategic Management Journal**, v. 34, n. 12, p. 1453-1471, 2013.

GARCIA, Valdinei Pereira. Políticas públicas nas compras governamentais. In: **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. 2008.

GLÜCKLER, Johannes; ARMBRÜSTER, Thomas. Bridging uncertainty in management consulting: The mechanisms of trust and networked reputation. **Organization studies**, v. 24, n. 2, p. 269-297, 2003.

GARCIA RIBEIRO, Cássio; INÁCIO, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017): mensuração e análise**. Texto para Discussão, 2019.

GOVERNO FEDERAL (org.). **Painel de Compras do Governo Federal**. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/processos-compra>. Acesso em: 12 dez. 2023.

HASEK, Glenn. The era of experts. **Industry Week/IW**, v. 246, n. 10, p. 60-63, 1997.

HAYERILA, Matti; BATEMAN, Earl Robert; NAUMANN, Earl Robert. The drivers of customer satisfaction in strategic consulting engagements: A global study. **Management Decision**, v. 49, n. 8, p. 1354-1370, 2011.

HODGE, Graeme; BOWMAN, Diana. The 'consultocracy': The business of reforming government. **Privatization and market development: Global movements in public policy ideas**, p. 97-126, 2006.

HURL C (2018) Operationalizing austerity: The role of transnational professional service firms

in local government restructuring. *Innovation: The European Journal of Social Science Research* 31(1): 55–67.

LANG John, Camilla Hyslop, Natasha Lutz, Richard Black, Peter Chalkley, Thomas Hale, Frederic Hans, Nick Hay, Niklas Höhne, Angel Hsu, Takeshi Kuramochi, Silke Mooldijk, Steve Smith. **Net Zero Tracker**. Energy and Climate Intelligence Unit, Data-Driven EnviroLab, NewClimate Institute, Oxford Net Zero. 2024.

JORNAL DA USP. São Paulo, 18 out. 2023. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/movimento-mundial-de-realocacao-de-cadeias-produtivas-busca-economias-seguras/>. Acesso em: 05 nov. 2023.

KATTEL, R. . (2023). **Capacitações dinâmicas do setor público**: rumo a uma nova síntese. *Revista Do Serviço Público*, 74(1), 12 - 41. Recuperado de: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/9949>.

KATTEL, Rainer; KREGEL, Jan A.; REINERT, Erik S. (Ed.). **Ragnar Nurkse (1907-2007): Classical development economics and its relevance for today**. Anthem Press, 2011.

KIPPING, Matthias. 'Importing' American ideas to West Germany, 1940s to 1970s: From associations to private consultancies. In: **German and Japanese Business in the Boom Years**. Routledge, 2004. p. 44-67.

KIPPING, Matthias. American management consulting companies in Western Europe, 1920 to 1990: Products, reputation, and relationships. *Business history review*, v. 73, n. 2, p. 190-220, 1999.

KIPPING, Matthias; KIRKPATRICK, Ian. Alternative pathways of change in professional services firms: The case of management consulting. *Journal of Management Studies*, v. 50, n. 5, p. 777-807, 2013.

KYRO, Paula. The management consulting industry described by using the concept of 'profession'. 1997.

LAPUENTE, Victor; VAN DE WALLE, Steven. The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, v. 33, n. 3, p. 461-475, 2020.

MAHANTA, Vinod. **How are McKinsey, BCG, Bain, AT Kearney and the likes playing the game in India** 2013. *Economic Times*. Disponível em: <https://economictimes.indiatimes.com/industry/services/consultancy/-/audit/how-are-mckinsey-bcg-bain-at-kaerney-and-the-likes-playing-the-game-in-india/articleshow/19334193.cms>. Acesso em: 30 ago. 2024.

MALHOTRA, Namrata; MORRIS, Timothy. Heterogeneity in professional service firms. *Journal of management studies*, v. 46, n. 6, p. 895-922, 2009.

MARINA FIGUEIREDO MOREIRA. **When the government is the market**: government procurement and innovation in software services. *Review Of Administration And Innovation* - Rai, [S.L.], v. 9, n. 2, p. 175-197, 4 jul. 2012. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. <http://dx.doi.org/10.5773/rai.v9i2.757>.

MAZZUCATO, Mariana. Governing the economics of the common good: from correcting market failures to shaping collective goals. **Journal of Economic Policy Reform**, p. 1-24, 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **Missão Economia: um guia para mudar o capitalismo**. [S. L.]: Portfoliio Penguin, 2021.

MAZZUCATO, Mariana; COLLINGTON, Rosie. **The Big Con: how the consulting industry weaknes our businesses, infantilizes our governments and warps our economics**. NewYork: Penguin Press, 2023.

MCDONALD, Duff. **The firm: The story of McKinsey and its secret influence on American business**. Simon and Schuster, 2014.

MCKENNA, Christopher D. **The world's newest profession: Management consulting in the twentieth century**. Cambridge University Press, 2006.

MEIRA, Laíne *et al.* DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS NO BRASIL. **Boletim Economia Empírica**, [S.I], v. , n. , p. 54-60, jan. 2022.

MOMANI, B.; WILLIAMS, K. The geography of multinational management consulting firms: Mapping global expansion in developing markets. In: **American Association of Geographers Conference**. 2017.

MOMANI, Bessma; MALECKI, Michal. The global reach of management consulting firms. **Occasional paper, University of Waterloo, Waterloo, ON, Canada**, 2012.

MYLES, Gareth D. **Public economics**. Cambridge university press, 1995.

NACIONAL, Congresso. **Glossário de Termos Orçamentários**. 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 01 ago. 2024.

NACIONAL, Tesouro. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi>. Acesso em: 01 ago. 2024.

NELSON, Richard R. The economic system question revisited. **Industrial and Corporate Change**, v. 31, n. 3, p. 591-609, 2022.

OCDE. **Size of public procurement: government at a glance indicators**, 2023 edition. Government at a glance indicators, 2023 edition. 2023. Disponível em: [https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Public%20procurement&pg=0&snb=34&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_GOV%40DF_GOV_PPROC_2023&df\[ag\]=OECD.GOV.GIP&df\[vs\]=1.0&dq=A.AUT.GPROC....&pd=2007%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Public%20procurement&pg=0&snb=34&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_GOV%40DF_GOV_PPROC_2023&df[ag]=OECD.GOV.GIP&df[vs]=1.0&dq=A.AUT.GPROC....&pd=2007%2C&to[TIME_PERIOD]=false). Acesso em: 01 dez. 2023.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. GASTO PÚBLICO E DESIGUALDADE SOCIAL O orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 35, n. 103, p. 1-232020. FapUNIFESP (SciELO).

<http://dx.doi.org/10.1590/3510307/2020>.

RADNOR, Zoe; O'MAHONEY, Joe. The role of management consultancy in implementing operations management in the public sector. **International Journal of Operations & Production Management**, v. 33, n. 11/12, p. 1555-1578, 2013.

REINERT, Erik S. Neo-classical economics: A trail of economic destruction since the 1970s. 2012.

RESEARCH, Global. **The Global Consulting Industry in 2016: an overview**. An overview. 2016. Disponível em:

<http://www.sourceglobalresearch.com/report/download/2777/extract/The-Global-Consulting-Industry-in-2016-Anoverview>. Acesso em: 30 ago. 2024.

SAINT-MARTIN, Denis. Management consultancy and the varieties of capitalism. In: **Routledge handbook of Comparative policy analysis**. Routledge, 2017. p. 213-228.

SAINT-MARTIN, Denis. **Building the new managerialist state: Consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective**. Oxford University Press, 2004.

SANTOS, Nailma Silva et al. A política de compras governamentais brasileiras de Lula a Temer. 2022.

SKOPCOL, Theda. Bringing the state back in. In: EVANS, Peter B; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOPCOL, Theda. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985

SRINIVASAN, R. **The management consulting industry: Growth of consulting services in India: Panel discussion**. IIMB Management Review, v. 26, n. 4, p. 257-270, 2014.

STATISTA. **Size of the global consulting market in 2019, by country**. 2019. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/1065188/management-consulting-market-size-country/>. Acesso em: 04 set. 2024.

STEINER, Reto; KAISER, Claire; REICHMUTH, Lukas. Consulting for the public sector in Europe. **The Palgrave handbook of public administration and management in Europe**, p. 475-495, 2018.

STURDY, Andrew et al. **Management consultancy: Boundaries and knowledge in action**. OUP Oxford, 2010.

STURDY, Andrew; O'MAHONEY, Joe. Explaining national variation in the use of management consulting knowledge: a framework. **Management Learning**, [S.L.], v. 49, n. 5, p. 537-558, 13 ago. 2018. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/1350507618788993>.

TAYLOR, Frederick. **The Principles of Scientific Management**. 1911.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SILVA, Fernando Nascimento da; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. **A prática das compras públicas nos estados brasileiros: a inovação possível**. Brasília: VII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Painel 33/097, 2014.

TERRA, Paim; CARLOS, Antonio. Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais. **Comunidade de Práticas Compras Públicas**, Brasil, n. 22, maio 2018.

THORSTENSEN, Vera (org.). **Cadernos Brasil na OCDE: compras públicas**. [S.I]: Ipea, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10687>. Acesso em: 10dez. 2023.

UK PARLIAMENT. **Government dependence on pricey consultants failing to get major projects on track**. London, 11 dez. 2020. Disponível em: <https://committees.parliament.uk/work/591/specialist-skills-in-the-civil-service/news/137833/government-dependence-on-pricey-consultants-failing-to-get-major-projects-on-track/>. Acesso em: 02 set. 2024.

UNIÃO, Controladoria Geral da. **Dicionário de Dados - Execução da Despesa**. 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/pagina-interna/603453-dicionario-de-dados-execucao-da-despesa>. Acesso em: 01 ago. 2024.

VAN DEN BULTE, Christophe; LILIEN, Gary L. Medical innovation revisited: Social contagion versus marketing effort. **American journal of sociology**, v. 106, n. 5, p. 1409-1435, 2001.

VERÍSSIMO, Michele Poline; MIRANDA, G.; MIRANDA, A. Ajuste Neoliberal e a crise do Estado: necessidade de se retomar a autonomia dos Estados Nacionais. SIMPÓSIO INTERNACIONAL “**O estado e as políticas educacionais no tempo presente**”, v. 5, 2011.

Von Nordenflycht, Andrew. What is a professional service firm? Toward a theory and taxonomy of knowledge-intensive firms. **Academy of management Review**, v. 35, n. 1, p. 155-174, 2010.

WONG. [S.I]: Wall Street Journal, 2001. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB992368049424176605>. Acesso em: 05 set. 2024.

ZHUKOVSKAYA, O. Y.; CHENGRONG, Ge. The development of the consulting industry in China. 2021.